

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

التنظيم الإداري هو تحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوزيعها بين أقسام الإدارة والعاملين فيها، وبيان كيفية إنجازها على الوجه الأفضل.

والعاملون في الإدارة هم الذين يشغلون وظائفها العامة وهم عمادها، وهم العنصر الأساسي في وضع التنظيم الإداري موضع التنفيذ في الواقع العملي.

ويتناول هذا الكتاب دراسة موضوعه في قسمين رئيسيين، يشتمل الأول منهما على دراسة تنظيم السلطة الإدارية، ويتعلق الثاني ببحث نظام الموظفين في دولة الإمارات العربية المتحدة . وذلك على النحو التالي :

الباب الأول : تنظيم السلطة الإدارية.

الباب الثاني : تنظيم الوظيفة العامة.

الباب الأول

تنظيم السلطة الادارية

التنظيم الاداري - كما سبق القول - هو تحديد نوعية وكمية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، وتوزيع هذه الأعمال بين أقسام الإدارة والعاملين فيها ، وبيان كيفية انجازها باستخدام الامكانيات المتاحة ، لتحقيق الأهداف المرجوة بأقل نفقة وأيسر جهد . وتعتبر عملية التنظيم الاداري عملية ضرورية لقيام الإدارة بوظائفها وتحقيق أهدافها . ويعد التنظيم الاداري أهم موضوعات علم الإدارة العامة ، حتى أن بعض العلماء يسمي علم الإدارة بعلم التنظيم (١). كما يعد التنظيم الاداري من أهم مباحث القانون الاداري كذلك .

ويقصد بالسلطة الادارية معنيان أحدهما عضوي أو شكلي ، والآخر مادي أو موضوعي . وتعني السلطة الادارية في المفهوم الأول الهيئة التي تتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويراد بها في المعنى الثاني النشاط الاداري المتمثل في تنفيذ تلك السياسة . وتقتصر دراستنا للسلطة الادارية على المعنى الأول فحسب وهو المعنى العضوي أو الشكلي، فتنصب على بحث تنظيم الجهاز الاداري .

وتتضمن الدراسة في هذا الباب ما يلي :

- الأشخاص المعنوية العامة .
- اشكال توزيع الوظيفة الادارية .
- التنظيم الاداري في الامارات .

(١) راجع للمؤلف : علم الإدارة العامة - ١٩٨٨ - ص ١٢٨

الفصل الأول

الأشخاص المعنوية العامة

ماهية الشخص المعنوي :

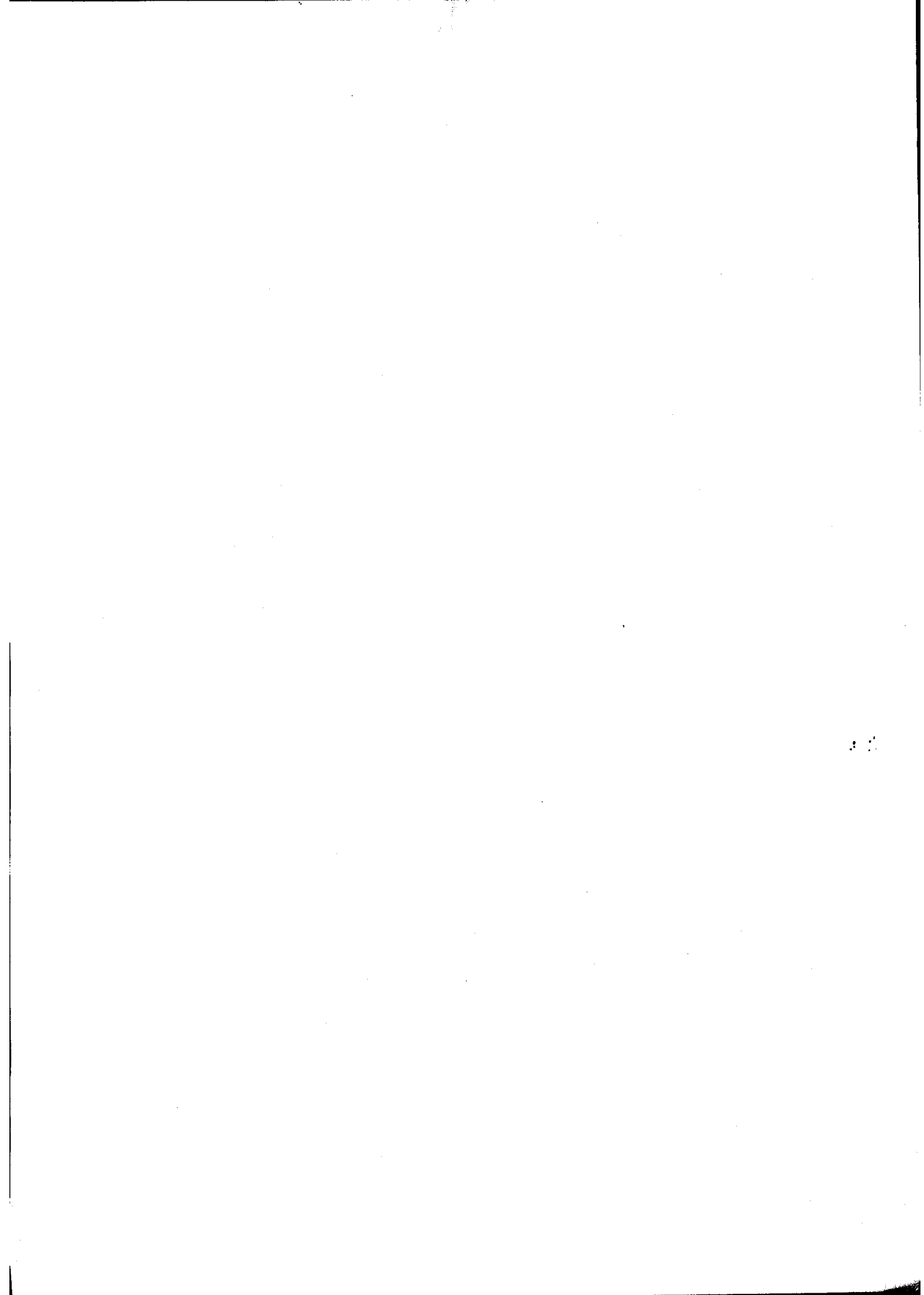
الشخصية المعنوية أو الاعتبارية أو الحكيمة تعني اعتراف القانون بالشخصية القانونية - بالإضافة الى الانسان أو الشخص الطبيعي - لمجموعة من الأشخاص تعمل على تحقيق هدف مشترك، أو مجموعة من الأموال مرصودة على بلوغ غاية محددة، مع ما يترتب على قيام هذه الشخصية القانونية - المتميزة عن الأشخاص الطبيعيين المكونين لها أو العاملين في اطارها - من نتائج قانونية تتركز في قيام شخص قانوني جديد يتمتع بالأهلية الكاملة في حدود تحقيق اهدافه، فيكون اهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وتكون له ذمة مالية مستقلة، وموطن خاص به، ونائب يعبر عن ارادته، ويتمتع بحق التقاضي كمدع أو مدع عليه.

والأشخاص المعنوية لا تمارس نشاطها أو تحقق اهدافها إلا عن طريق أشخاص طبيعية تنوب عنها أو تعمل لحسابها.

وتتنوع الأشخاص المعنوية الى نوعين : أشخاص معنوية خاصة كالشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة، وأشخاص معنوية عامة كالدولة والمحافظات أو المدينة، والهيئة العامة، ويطلق عليها الأشخاص الادارية.

وقد اعترف المشرع في دولة الامارات العربية المتحدة لبعض مجموعات الأشخاص والأموال بالشخصية المعنوية، فنصت المادة ٩٢ من قانون المعاملات المدنية على أن الأشخاص الاعتبارية تشمل :

١- الدولة والامارات والبلديات وغيرها من الوحدات الادارية بالشروط التي يحددها القانون.



٢- الادارات والمصالح والهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية.

٣- الهيئات الاسلامية التي تعترف لها الدولة بالشخصية الاعتبارية.

٤- الأوقاف.

٥- الشركات المدنية والتجارية الا ما استثنى منها بنص خاص.

٦- الجمعيات والمؤسسات الخاصة المنشأة وفقا للقانون.

٧- كل مجموعة من الأشخاص أو من الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص القانون.

ويلاحظ أن اعتراف المشرع قد ورد عاما بالنسبة لمجموعات الأشخاص أو الأموال التي ورد ذكرها في أربعة بنود هي البند الأول والرابع والخامس والسادس، بحيث تثبت الشخصية المعنوية ما توافرت الشروط التي يحددها المشرع دون حاجة الى اعتراف خاص في كل حالة على حدة. ومن الامثلة التطبيقية على ذلك ما قضت به المادة السادسة من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٢ - بشأن تنظيم الاندية وجمعيات رعاية الشباب - من ثبوت الشخصية المعنوية لهذه الاندية والجمعيات بمجرد شهر نظامها.

أما باقي المجموعات من الأشخاص والأموال، وهي المجموعة الثانية والثالثة والسابعة فلا تكتسب الشخصية المعنوية إلا بنص خاص يعترف لها المشرع فيه بها (٢).

طبيعة الشخص المعنوي :

اختلفت نظرة الفقهاء الى طبيعة الشخص المعنوي، وذهبوا قي ذلك مذاهب شتى. فمنهم من اعتبره خلق مجازي من عمل المشرع، يقوم على افتراض قانوني له مبرراته واهدافه .. ومنهم من جعله حقيقة لا افتراض فيها ولا مجاز، بمقولة أن المشرع قد اعترف بهذه الشخصية المعنوية لموضوعها لأنها حقيقة واقعة، كما اعترف بالشخصية الطبيعية للانسان. ومنهم من اقترح الغاءها

(٢) راجع مذكرات الدكتور محمود سامي جمال الدين : المبادئ الاساسية في التنظيم الاداري والوظيفة العامة - ص ٥٥

وتحقيق اهدافها بأفكار أخرى أكثر واقعية كفكرة الملكية المشتركة أو ذمة التخصيص.

غير ان مزايا فكرة الشخصية المعنوية والمصالح التي تحققها دون غيرها من الأفكار البديلة قد ارتفعت بها فوق مستوى الخلافات التي اثرت حول طبيعتها وجعلتها تفرض نفسها في عالم القانون في مختلف بلاد الأرض.

عناصر الشخص المعنوي :

للشخصية المعنوية عنصران لا بد من توافرها احدهما موضوعي والآخر شخصي :

١- أما العنصر الموضوعي فيتمثل في :

- وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال تربطها وحدة الهدف.

- مشروعية الهدف الذي يسعى الشخص المعنوي الى تحقيقه.

- وجود الشخص الطبيعي الذي يعبر عن ارادة الشخص المعنوي.

٢- وأما العنصر الشخصي أو القانوني فيظهر في اعتراف المشرع صراحة أو ضمناً، اعترافاً عاماً أو خاصاً بالشخصية المعنوية لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال.

ورغم الأهمية القصوى لاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية فأن العنصر الموضوعي لا يقل أهمية، لأن هذا الاعتراف لا يمكن أن ينصب على فراغ.

تعريف الشخص المعنوي العام :

يمكن تعريف الشخص المعنوي العام بأنه كائن قانوني يهدف الى تحقيق النفع العام، يتمتع بقدر من امتيازات السلطة العامة علي الأشخاص والأموال الواقعة بدائرة اختصاصه.

فالشخص المعنوي العام أياً كان نوعه ينشأ لتحقيق النفع العام ويتمتع بقدر من امتيازات السلطة أو وسائل القانون العام كحق اصدار القرارات الادارية، وحق التنفيذ الجبري و السلطة التقديرية، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

كما يتمتع بالاستقلال المالي عن الأشخاص العامة والخاصة الأخرى بما له من ذمة مالية مستقلة ويكون مسئولاً في حدود هذه الذمة عما يقع منه من أعمال، ويستقل موظفوه عادة عن غيرهم من الموظفين والعاملين ويكون لهم

نظام قانوني خاص بهم رغم تمتعهم جميعا بصفة الموصف العام.

وهذه النتائج تتميز عن تلك التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية الخاصة بسبب الصفة العامة للصيقة بالشخصية المعنوية العامة وما يترتب عليها من تغاير الأهداف والوسائل، على ما سيأتي بيانه .

وتعتبر الدولة أول وأهم الأشخاص المعنوية العامة. غير أنه يوجد الى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة أخرى، بعضها اقليمي أو محلي(٣)، وبعضها مرفقي أو مصلحي. أما الشخص الاقليمي فهو جزء من اقليم الدولة بسكانه يعترف له بالشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال في ادارة مرافقه المحلية . وذلك كالمحافظات والبلديات . وأما الشخص المرفقي فهو أحد المرافق العامة يعترف له المشرع بالشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال في ادارة مرافقه المحلية. أو هو شخص معنوي عام يتولى ادارة مرفق عام . وذلك كالهيئات العامة والمؤسسات العامة.

وتخضع الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية والمرفقية لرقابة الدولة ممثلة في سلطتها المركزية فيما يسمى بالوصاية الادارية . كما أن هذه الأشخاص تعتبر أجزاء من ادارة الدولة رغم ما تتمتع به من استقلال، ولكن هذه التبعية وهذا التداخل لا تفلان من الشخصية المعنوية والاستقلال النسبي الذي تتمتع به الأشخاص المعنوية العامة في ممارسة اختصاصاتها .

وقد نصت المادة ٩٢ من قانون المعاملات المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة على نوعي الأشخاص الاعتبارية العامة، الاقليمية والمرفقية. فورد ذكر الأولي في الفقرة الأولى التي أوردت بعد الدولة، الامارات، والبلديات وغيرها من الوحدات الادارية الاقليمية التي يحددها القانون. وبالفقرة الثانية حدد المشرع الأشخاص المرفقية أو المصلحية وهي الادارات والمصالح والهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية. وبين المشرع في الفقرات التالية الأشخاص الاعتبارية الخاصة .

(٣) ينظر بعض الفقهاء الى الدولة نفسها باعتبارها من الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية، وذلك على اساس انها تتكون من عنصر اقليمي هو ارضها، وعنصر سكاني هو شعبها، بالاضافة الى حكومتها. غير ان المعنى السائد والمتبادر الى الذهن بقصر اصطلاح "الشخص الاقليمي" على الاشخاص المحلية الموجودة داخل الدولة وكأجزاء منها.

المؤسسات الخاصة ذات النفع العام :

توجد بعض المشروعات الخاصة تستهدف تحقيق النفع العام أو تساهم فيه وتتمتع أحيانا ببعض امتيازات السلطة العامة ويطلق عليها المؤسسات الخاصة ذات النفع العام . وقد أثار تكييف هذه المؤسسات خلافا بين الفقهاء، فأدعى البعض أنها تعتبر من الأشخاص المعنوية العامة لتحقيقها للنفع العام وتمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة . وقال آخرون أنها ليست من الأشخاص الاعتبارية العامة، ولكنها أيضا ليست من الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وإنما تعتبر نوعا خاصا متميزا من هذه الأشخاص يضاف الى النوعين السابقين رغم انه مزيج منهما معا.

والحقيقة أن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تمثل صورة من صور الأشخاص المعنوية الخاصة، رغم مالها من خصائص ذاتية . لذلك فإنها تخضع لأحكام القانون الخاص كقاعدة عامة، وعمالها ليسوا من الموظفين العموميين، وأموالها خاصة يجوز توقيع الحجز عليها.

التفرقة بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة :

تسهل التفرقة بين الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية أو المحلية وبين الأشخاص المعنوية الخاصة، وذلك لأن الشخص الاقليمي هو جزء من اقليم الدولة يعترف له القانون بالشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال في ادارة مرافقه المحلية. ولا توجد أوجه تشابه بين الشخص الاقليمي أو المحلي بهذا المعنى وبين الأشخاص المعنوية الخاصة .

وتدق التفرقة - على العكس من ذلك - بين الأشخاص المعنوية العامة المرفقية وبين الأشخاص المعنوية الخاصة، ولا سيما تلك التي يطلق عليها المؤسسات الخاصة ذات النفع العام. تلك المؤسسات التي تسعى الى تحقيق النفع العام وقد تتمتع بقدر من امتيازات السلطة كما سبق القول. وذلك في حالة عدم وجود النص التشريعي الصريح الذي يحدد طبيعة المشروع .

وقد جرى القضاء على الاستهداء بعدد من المعايير لمعرفة ارادة المشرع الضمنية فيما يتعلق بطبيعة المشروع. ويمكن ايجاز هذه المعايير فيما يلي :

١- منشيء المشروع : فالاشخاص العامة تنشئها الدولة، أما المؤسسات الخاصة ذات النفع العام فيقيمها الأفراد .

٢- رقابة الدولة : فالأشخاص العامة تخضع لنوع من الرقابة من جانب الدولة يطلق عليه الوصاية الادارية. وتتضمن هذه الوصاية امكانية الغاء قرارات الشخص العام، وتعيين العاملين فيه وعزلهم، وهو مالا يتحقق في علاقة الدولة بالأشخاص المعنوية الخاصة .

٣- الانضمام الى المشروع : فيقال ان الانضمام الى الشخص المعنوي العام اجباري، بخلاف الدخول تحت لواء الشخص المعنوي الخاص فهو اختياري . غير أن هذا المعيار ليس حاسما لان الانضمام الى الشخص العام لا يكون اجباريا بالنسبة للمعين الا اذا تم التعيين بناء على امر تكليف. كما أن الانضمام الى الشخص المعنوي الخاص ليس حرا من كل قيد، وعادة ما توجد شروط لا بد من توافرها لامكان تحقيقه.

٤- موارد المشروع: فيقال أن الموارد المالية للشخص المعنوي العام مصدرها الدولة بخلاف موارد الشخص المعنوي الخاص فمنبعها الأفراد. غير ان هذا المعيار كذلك ليس قاطعا، لأن موارد الشخص العام قد تأتي من جانب الأفراد في صورة رسوم يدفعونها للمشروع، كما أن موارد الشخص الخاص قد يكون مصدرها الدولة كما في حالة الاعانات التي تدفعها الخزنة العامة للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام كالمدارس والمستشفيات الخاصة.

٥- هدف المشروع: فالشخص المعنوي العام يستهدف تحقيق النفع العام، أما الشخص الخاص فيسعى الى ادراك مصالح خاصة اهمها الربح المادي. وهذا المعيار ايضا ليس قاطعا . لان بعض المؤسسات الخاصة ذات النفع العام كمستشفيات الجمعيات الخيرية تسعى الى تحقيق النفع العام. كما أن بعض الأشخاص المعنوية العامة تحقق أرباحا.

٦- امتيازات السلطة : فأشخاص القانون العام أو الأشخاص المعنوية العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمكنها من تحقيق أهدافها. أما الأشخاص المعنوية الخاصة فتتصرف كما يتصرف الافراد ولا تتمتع بامتيازات السلطة. وهذا المعيار كذلك ليس مانعا، لان بعض المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تتمتع هي الأخرى بامتيازات السلطة العامة سعيا لادراك اهدافها .

نتائج التمتع بالشخصية المعنوية :

تتركز النتائج القانونية المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية لمجموعة من الأشخاص أو الأموال فيما يلي :

١- التمتع بالأهلية الكاملة في حدود الهدف الذي نشأ من أجله الشخص المعنوي، وامكان اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات. وحق التقاضي كمدع أو مدع عليه .

٢- التمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الأشخاص الطبيعيين الذين يشتركون فيه أو ينويون عنه أو يعملون لديه.

٣- وجود نائب له يعبر عن ارادته .

٤- وجود موطن خاص به (٤).

ونظرا للطبيعة الخاصة للشخص المعنوي العام، فإن هذه النتائج تأخذ طابعا خاصا على التوضيح التالي :

١- يتمتع الشخص المعنوي العام أو الشخص الاداري بامتيازات السلطة العامة التي أهمها امكانية اصدار القرارات الادارية . وهذه النتيجة تتعلق بحقوق الشخص الاعتباري وأهليته .

٢- تقتصر أهلية الشخص المعنوي العام على التصرفات التي من شأنها تحقيق أهدافه فقط . وهنا يلاحظ ان اهلية الشخص المرفقي أضيق نطاقا من أهلية الشخص الاقليمي الذي يتولى ادارة كافة مرافقه المحلية. وهذه النتيجة تتعلق بالأهلية.

٣- يتميز العاملون لدى الشخص الاداري بنظام قانوني خاص يختلف في حدود معينة عن نظام موظفي الدولة. وهذه النتيجة تتصل بممثلي الشخص

(٤) وقد بينت الفقرة الاولى من المادة ٩٣ من قانون المعاملات المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية بصفة عامة علي النحو التالي :

١- تمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ماكان ملازما منها لصفة الانسان الطبيعية، وذلك في حدود القانون.

٢- ذمة مالية مستقلة، وأهلية في الحدود التي يعينها سند انشائه او التي يقررها القانون، وحق التقاضي، وموطن مستقل.

٣- ان يكون له من يمثله في التعبير عن ارادته.

المعنوي العام ومعاونيهم وتعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلال .

٤- يتحمل الشخص المعنوي العام مسئولية الأخطاء التي تقع من العاملين فيه وترتب ضررا للغير. وتلك النتيجة تتعلق بالتمتع بذمة مالية مستقلة.

انقضاء الشخصية المعنوية العامة :

تنقضي الشخصية الطبيعية بالوفاة فحسب، أما الشخصية المعنوية العامة فتنتقضي بأسباب متعددة هي:

١- الالغاء بقانون من السلطة التشريعية أو بقرار اداري أو بحكم قضائي.

٢- الاندماج في شخص معنوي عام آخر بالوسيلة القانونية المناسبة .

٣- تحقق الغرض الذي أنشئ الشخص الاداري لتحقيقه كما في حالة الانتهاء من تنفيذ مشروع قومي كبير اقيم الشخص المعنوي لانجازه. وكذلك استحالة تحقق هذا الغرض ماديا كما اذا نضب النفط الذي اقيم الشخص المعنوي العام لاستخراجه ورعاية الشئون المتصلة به أو استحالة تحقيقه قانونا كما اذا انتهت الحرب باتفاق سلام بالنسبة لمؤسسة هدفها الانجازات الحربية.

٤- فقد بعض العناصر الاساسية المكونة للشخص المعنوي العام. وذلك كأن تفقد الدولة حكومتها او كأن يفقد الشخص الاقليمي استقلاله في ادارة مرافقه المحلية .

وبانقضاء الشخص المعنوي العام تؤول امواله الى الجهة التي يحددها القانون أو التي تتولى الوصاية الادارية عليه او الى الدولة.

الفصل الثاني

اشكال توزيع الوظيفة الادارية

الوظيفة الادارية في الدولة تتولاها السلطة الادارية، وهي سلطة قائمة متميزة وان لم ينص عليها الدستور أو يدركها بعض العامة.

تمييز السلطة الادارية :

السلطة الادارية هي الهيئة التي تتولي التنفيذ اليومي للقوانين وادارة المرافق العامة في الدولة . وهي تحتل جانبا من جوانب السلطة التنفيذية يمكن تمييزه عن جانبها الحكومي الذي تشترك فيه مع السلطة التشريعية ويتمثل في رسم السياسة العامة للدولة . ويتولي دور القيادة في السلطة الادارية عادة رئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والوزراء . وذلك الى جانب الاعداد الكبيرة من الموظفين العاملين في ادارات الدولة علي اختلاف مستوياتهم وتخصصاتهم، وهم الذين يضطلعون بالعبء الاكبر من مهام السلطة الادارية .

وبدراسة السلطة التنفيذية في اي دستور من الدساتير يمكن التمييز في اطار اختصاصاتها بين نوعي العمل الاداري والحكومي .

وتتكون السلطة التنفيذية في مصر من رئيس الجمهورية والوزراء ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة . واذا كانت الادارة المحلية والهيئات العامة تقتصر مهمتها علي ممارسة الوظيفة الادارية فان رئيس الجمهورية والوزراء او الحكومة يشتركان طبقا لنص المادة ١٣٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ في وضع السياسة العامة للدولة ويشرفان علي تنفيذها .

وتتألف السلطة الادارية في دولة الإمارات العربية المتحدة من رئيس الاتحاد ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، بالإضافة إلى العاملين في الإدارات الاتحادية والمحلية والهيئات العامة . وذلك مع ملاحظة الاختصاصات الحكومية التي

يتولاها رئيس الاتحاد، وملاحظة أن اختصاصات رئيس مجلس الوزراء والوزراء المنصوص عليها في المادة ٦٠ من الدستور تكاد تنحصر في المجال الإدارى وحده .

تعدد أساليب الإدارة :

يأخذ توزيع الوظيفة الإدارية على القائمين بها أشكالا متعددة فيما يتعلق بصاحب السلطة في ممارسة الوظيفة الإدارية ونوعية علاقاته الوظيفية. وتوجد أساليب متعددة للتنظيم الإدارى فى خطوطه العريضة أو أسسه العامة . فهناك نظام المركزية الإدارية ويقابله نظام اللامركزية الإدارية . ويوجد نظام التركيز الإدارى فى مواجهة نظام عدم التركيز الإدارى، ولكل نظام من الأنظمة الأربعة مفهومه الخاص الذى يميزه عن غيره . غير ان هذه الأنظمة يمتزج بعضها ببعض بنسب متفاوتة فى التطبيق العملي فى كل بلاد العالم . فلا يوجد نظام مركزي أو لامركزي مطلق فى أى بلد من البلدان . كما لم يقد نظام تركيز أو عدم تركيز إدارى كامل فى أى دولة حديثة .

ولتوضيح ذلك وبيان أشكال توزيع الوظيفة الإدارية، نتابع دراستنا فى هذا الفصل على النحو التالى :

- المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .
- التركيز الإدارى وعدم التركيز الإدارى .
- تفويض السلطة الإدارية .
- الإدارة اللامركزية المحلية .
- الإدارة اللامركزية المرفقية .

المبحث الأول

المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

المركزية الإدارية هى انفراد سلطة إدارية واحدة، مقرها العاصمة، بممارسة الوظيفة الادارية للدولة، عن طريق أقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، فى داخل العاصمة أو خارجها .

واللامركزية الإدارية تعني وجود عدد من السلطات الإدارية المستقلة، المحلية أو المرفقية، المتمتعة بالشخصية المعنوية، الى جانب السلطة الإدارية المركزية التي تحتفظ على هذه السلطات بنوع من الرقابة يسمى الوصاية الإدارية .

المطلب الأول المركزية الإدارية

مفهوم المركزية الإدارية :

تقوم المركزية الإدارية على أساس وحدة السلطة التي تضطلع بالوظيفة الإدارية للدولة، عن طريق أقسامها وتابعيها الخاضعين لرئاستها في مختلف أرجاء ومرافق الدولة .

والأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات، وهي تقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها . وتبسط سلطاتها على جميع مناطق إقليم الدولة، وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف مرافقها العامة . والوزارات لا تتمتع بشخصيات معنوية مستقلة، وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية . وتعتبر الوزارات مرافق عضوية، والقاعدة أن المرافق العامة تنشأ بقانون أو بناء على قانون . وفي مصر يتم إنشاء الوزارات بقرارات جمهورية، وذلك طبقاً لنص المادة ١٤٦ من الدستور التي تقضى بأن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة " (٥). والمادة ١٤١ التي تنص على أن " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم "

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة " يعين رئيس الاتحاد رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته، ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى . كما يعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد " وذلك وفقاً لنص البند الخامس من المادة ٥٤ من دستور دولة الإمارات المؤقت . وإذا كان رئيس

(٥) راجع: الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ واحكام القانون الاداري ص ٢٧١.

الاتحاد يعين الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، فإن مجلس الوزراء هو الذى يتولى " وضع اللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة . ويجوز بنص خاص فى القانون، أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادى المختص أو أية جهة إدارية أخرى فى إصدار بعض هذه اللوائح "، وذلك حسب ما جاء بالبند الخامس من المادة ٦ من الدستور .

وتنقسم كل وزارة إلى إدارات، وتتفرع هذه الإدارات إلى أخرى فرعية ، ثم تنقسم هذه الأخيرة إلى أقسام أصغر . . . وهكذا حتى يصل التقسيم إلى أدنى الوحدات الإدارية التى يعمل بها عدد محدود من الموظفين . وهذه الأقسام الإدارية بما تضم من عاملين تنتظم فى شكل هرمى، تتدرج فيه المراكز والسلطات، فى قاعدته يوجد صفار العاملين وعلى قمته يستوى الوزير الذى يخضع لرئاسته وتوجيهاته جميع العاملين فى وزارته، وبين القاعدة والقمة توجد سلسلة من الرئاسات المتتالية، الرابضة على درجات السلم الإدارى .

وللسلطة الرئاسية أهمية كبرى فى نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته . إذ يمارس الرئيس اختصاصات أو سلطات متعددة على رؤوسه، سواء تعلقت هذه السلطات بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية من حيث التعيين أو التوجيه أو التأديب، أو اتصلت بأعمالهم الوظيفية من حيث الموافقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو الحل محلهم فى أدائها .

ولاتعنى تبعية العاملين لرؤسائهم فى مستويات الرئاسة المختلفة حرمانهم من التفكير وإبداء رأى والاختلاف فى وجهة النظر . فمن حق الموظف، بل ومن واجبه أن يفكر فى أمور عمله وتكون له وجهة نظر يدافع عنها ويحاول إقناع رؤسائه بها بالأسلوب المناسب والأدب اللائق، تحقيقاً للمصلحة العامة .

وليس فى الإسلام ما يتنافى ونظام المركزية الإدارية إذا توافقت مع ظروف المجتمع وكان من شأنها الإصلاح وتحقيق الخير العام . ويمكن القول بأن النظام الإدارى الذى كان متبعاً فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم وكذلك فى عهد خلفائه الراشدين الأربعة كان نظاماً مركزياً تنبثق فيه السلطة من عاصمة الدولة الإسلامية، وتمتد إلى جميع أرجائها عن طريق الولاية وعمال الدولة فى مختلف المجالات .

غير أن هذا النظام لم يكن يمنع من منح الولاية وعمال الدولة قدراً من سلطة

اتخاذ القرار يمكنهم من تحقيق مصالح الناس حتى أن بعض الباحثين يدعى أن نظام الإدارة في عهد الخليفة العادل عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - كان نظاما لامركزيا . ونرى أن عناصر النظام اللامركزي - كما هي معروفة الآن - لم تكن متكاملة في تلك الأيام وإن بدت لهؤلاء الكتاب بعض ملامحها .

تقييم المركزية الإدارية :

لنظام المركزية الإدارية - كأي نظام من صنع البشر - بعض المزايا وبعض العيوب . ومن أهم مزايا المركزية الإدارية أنها تتجاوب وتتفق مع طبيعة بعض المرافق العامة التي ليس من الممكن أو المناسب أن تتخلى عنها السلطة المركزية باعتبارها من أسس وحدة الدولة وجودها . وذلك كمرفق الأمن ومرفق البريد . ومن مزايا المركزية الإدارية كذلك أنها تساعد على تقوية وتماسك الدول الناشئة بما تنطوى عليه من تقوية لنفوذ السلطة المركزية وتوحيد للقواعد القانونية المطبقة .

غير أن للمركزية الإدارية كذلك عيوبها التي أهمها بطء إنجاز العمل، وعدم التناسب مع متطلبات بعض المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة التي يقتضى نجاحها استقلالها وتحررها من أسلوب الإدارة الحكومية، فضلا عن عدم التجاوب الكافي مع تطلعات سكان التقسيمات الإقليمية ونزعتهم الى ممارسة الديمقراطية المحلية.

المطلب الثاني اللامركزية الادارية

مفهوم اللامركزية الادارية :

تقوم اللامركزية الادارية على أساس توزيع الوظيفة الادارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الادارية .

ففي نظام اللامركزية الادارية تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة. فالى

جانب شخصية الدولة التي تمثلها السلطة المركزية يوجد نوعان من الاشخاص اللامركزية، هي الأشخاص المحلية والأشخاص المرفقية.

وتختلف اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية القائمة في الدول الاتحادية، حيث تتمتع الولايات أو الدويلات أو الامارات، أو هيئات اللامركزية السياسية بنوع من الاستقلال ليس فقط في ممارسة الوظيفة الادارية وانما في ممارسة جانب من كافة وظائف الدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية. وفي دولة الامارات العربية المتحدة وزع الدستور في الباب السابع منه الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الاتحاد والامارات، فكفل لهذه الأخيرة سلطاتها واستقلالها في ممارسة اختصاصاتها خارج نطاق الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد، وتشارك الامارات - فضلا عن ذلك كغيرها من الدويلات الأعضاء في الدول الاتحادية- في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية، وهو ما لا يتحقق في مجال اللامركزية الادارية.

الوصاية الادارية :

يسمح نظام اللامركزية الادارية للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الادارية. غير أن هذا الاستقلال نسبي غير كامل. اذ تخضع الهيئات اللامركزية في ممارستها لوظائفها لنوع من الرقابة أو الاشراف تمارسه عليها السلطة المركزية ضمانا لوحدة وسلامة السياسة الادارية في الدولة، يطلق عليه نظام الوصاية الادارية. وتعتبر الوصاية الادارية عنصرا أساسيا من عناصر اللامركزية الادارية (٦).

وتنصب رقابة السلطة المركزية أو الوصاية الادارية على كل من عمال السلطة اللامركزية وأعمالها. أما الرقابة على العاملين في السلطة اللامركزية فيمكن أن تشمل التعيين والعزل ووقف المجالس المنتخبة وحلها. وأما الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية فقد تتمثل في الأذن السابق أو التصديق اللاحق أو الغاء

(٦) وجدير بالذكر ان نظام الوصاية موجود ايضا في نظام اللامركزية السياسية المتبع في البلاد الفيدرالية حيث تتمتع الولايات او الدويلات او هيئات اللامركزية السياسية بنوع من الاستقلال، ليس فقط في ممارسة الوظيفة الادارية، وانما في ممارسة جانب من كافة وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية. ففي هذه البلاد كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية تحتفظ سلطة الدولة المركزية بقدر كاف من الرقابة والاشراف او الوصاية السياسية على السلطات اللامركزية لضمان وحدة الدولة وسياستها العامة.

القرارات الادارية. كل ذلك في الحدود وبالشروط التي يبينها القانون. ويظل عمل السلطة اللامركزية منسوبا اليها حتى مع وجود التصريح السابق أو التصديق اللاحق ، فتكون مسئولة عنه . بل ولها الرجوع فيه، كما أن لها الطعن في قرارات الوصاية الادارية الصادرة عن السلطة المركزية. ولا تملك السلطة المركزية بمقتضى وصايتها الادارية تعديل قرارات السلطة اللامركزية (٧). كما لا تملك في الأصل الحول محلها في ممارسة اختصاصها. وتختلف سلطة الوصاية الادارية على هذا النحو عن السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه. فالسلطة الرئاسية أوسع مدى وأعمق غورا من السلطة الوصائية، لأنها تتضمن حق الرئيس في الغاء وسحب وتعديل قرارات المرؤوس وكذلك الحلول محله في اصدارها. بل وتمتد لتشمل توقيع الجزاءات التأديبية على المرؤوسين أنفسهم .

أنواع اللامركزية الادارية :

تتنوع اللامركزية الادارية - كما سبق القول - الى نوعين اثنين هما اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية. وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي اقتطع من السلطة المركزية ليمنح الى السلطة اللامركزية أو بعبارة اخرى على أساس كيفية تحديد اختصاص الهيئات أو الأشخاص المعنوية التي منحت جانبا من سلطات الادارة المركزية. فاذا كان اختصاصها يتحدد اقليميا كانت اللامركزية اقليمية أو محلية ، واذا كان اختصاصها يتحدد موضوعيا كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة (٨).

وقد اعترف المشرع في دولة الامارات العربية المتحدة بنوعي اللامركزية الادارية، المحلية والمرفقية، فحددت الفقرة الاولى من المادة ٩٢ من قانون

(٧) وتعد سلطة التعديل اقوى وخطر من سلطة الالغاء رغم ما قد يتبادر الى الذهن للوهلة الاولى من معني عكسي. وذلك لان القرار في حالة التمتع بسلطة الالغاء يظل دائما هو قرار السلطة اللامركزية.. فاذا وافقت عليه السلطة المركزية صدر كما ارادته اللامركزية. واذا الغته فانها لن تستطيع مع ذلك ان تصدر بنفسها القرار بالصورة التي تراها. وسيظل الامر من حيث المبادأة بيد السلطة اللامركزية اما في حالة التعديل فان القرار بعد تعديله لا يكون في الحقيقة هو قرار السلطة اللامركزية. وانما سيكون من حيث الواقع صادرا عن السلطة المركزية. كما لو كانت قد حلت محل الاولى في اصداره. وهذا لا يتفق وطبيعة النظام اللامركزي الصحيح، وما يضمنه للسلطة اللامركزية من استقلال في مزاوله اختصاصها.

(٨) راجع M.Waline. traite de droit administratif.1933p229

المعاملات الاشخاص الاقليمية أو المحلية، وذكرت منها الامارات والبلديات مضافة الى الدولة. وبينت الفقرة الثانية من نفس المادة الأشخاص المرفقية أو المصلحية وهي الادارات والمصالح والهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية. وسنتحدث فيما بعد بشيء من التفصيل عن كل من نوعي اللامركزية الادارية.

تقييم اللامركزية الادارية :

لنظام اللامركزية الادارية - المرفقية منها والمحلية - مزايا متعددة :

فهو بوجه عام يخفف من أعباء السلطة الادارية المركزية، اذ تقتصر مهمتها بشأن الاختصاصات التي تتكفل بها السلطة اللامركزية على مجرد ممارسة الوصاية الادارية عليها. كما أن نظام اللامركزية الادارية باعترافه للسلطات اللامركزية بالشخصية المعنوية مع ما يترتب عليها من التمتع بذمة مالية مستقلة يسمح بزيادة الموارد المالية لهذه السلطات عن طريق التبرعات أو الهبات والوصايا فضلا عن الضرائب المحلية.

ويساهم نظام اللامركزية المرفقية في زيادة كفاءة المرافق العامة نتيجة تحررها من قيود الروتين الحكومي واتباعها لنظام الادارة الذي يتفق وطبيعة نشاطها. ويتجاوب نظام اللامركزية المحلية مع الافكار الديمقراطية باشراكه لمواطني الوحدات المحلية في ادارة شئونهم العامة، ويسمح بتكوين القادة منهم ورفع الوعي العام والاهتمام بالمصالح العامة بينهم. ويؤكد الواقع أن كثيرا من زعماء دول الديمقراطيات الغربية كانجلترا وفرنسا والمانيا والدول الاسكندنافية بدأ ظهورهم كزعماء محليين في أقاليمهم.

أما عن عيوب نظام اللامركزية الادارية فلا تنشأ في الحقيقة الا نتيجة لسوء تطبيقه. ففي حالة ضعف أو انعدام رقابة السلطة المركزية يخشى أن تسيء الهيئات اللامركزية استخدام سلطاتها، أو تفضل المصالح المحلية أو الخاصة على المصلحة العامة. وقد يؤدي ضعف الامكانيات الفنية أو المالية للسلطات اللامركزية مع سلبية السلطة المركزية الى فشل هذه السلطات ورداءة أعمالها.

وعلى أي حال فإن مزايا نظام اللامركزية الادارية قد فرضت وجوده في كافة بلاد العالم تقريبا في حدود متفاوتة. فلا تكاد دولة من الدول تستبعد النظام اللامركزي تماما لتقييم نظاما مركزيا مطلقا. وحتى أصغر الدول كامارة موناكو

وامارة الكويت توجد بها سلطات ادارية لا مركزية الى جانب سلطاتها المركزية(٩). ومن الناحية العكسية لا يتصور ايضا تطبيق النظام اللامركزي بصورة مطلقة وفي كل المجالات بحيث تنعدم السلطة المركزية باختصاصاتها القومية. وانما الذي يحدث هو مجرد توزيع للوظيفة الادارية بالدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. فالسلطة المركزية تظل دائما قائمة باعتبارها ممثلة للدولة، تدير المرافق القومية، وتمارس الوصاية الادارية، فتحافظ على وحدة الدولة ونظامها.

المبحث الثاني التركيز الاداري وعدم التركيز الاداري

التركيز الاداري هو انفراد الرئيس الاداري بسلطة اتخاذ القرارات في شئون ادارته دون أن يشاركه فيها احد ما أعضاء السلطة الادارية. وعدم التركيز الاداري هو توزيع سلطة اصدار القرارات بين الرئيس الاداري وبعض أعضاء السلطة الادارية سواء في داخل العاصمة ام خارجها. ونوجز الحديث فيما يلي عن كل من التركيز وعدم التركيز الاداري.

التركيز الاداري :

يعني التركيز الاداري أن يستأثر الرئيس الاداري وحده بسلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور الداخلة في اطار اختصاصه، دون أن يشاركه في ذلك أحد من أعضاء السلطة الادارية الآخرين. وذلك سواء أكان هذا الرئيس رئيسا للجمهورية أم رئيسا للوزراء ، أم وزيرا، أم رئيسا لاحدى السلطات اللامركزية المحلية أو المرفقية، أم غير ذلك من الرؤساء الكبار.

والتركيز الاداري الكامل قليل الحدوث عملا ومنتقد من الناحية التنظيمية. ويعتبر حسن توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين أعضاء الجهاز الاداري من اهم اسباب نجاحه في أداء مهامه. وقد تأكد بالدراسة و التجربة أن تركيز سلطة

(٩) فالبلدية في كل من موناكو والكويت - على سبيل المثال - تعتبر سلطة لا مركزية محلية.

اصدار القرارات والفصل في مختلف الأمور اللازمة لتشغيل الإدارة في يد رئيسها الذي يحتل أعلى درجات سلمها الإداري يؤدي الى عجزه عن تصريف شئونها، فيضطر في النهاية وتحت ضغط كثرة العمل الى الموافقة والتوقيع بلا فحص أو دراسة كافية على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسئولين عما تتضمن من قرارات. كما يؤدي تركيز سلطة اصدار القرارات في يد الرئيس الإداري الأعلى الى اضاءة الوقت وإطالة الاجراءات وتعطيل الأمور دون مبرر مقبول. وقد اثبتت التجارب ذلك في البلاد المتخلفة على وجه الخصوص.

عدم التركيز الإداري :

يقصد بعدم التركيز الإداري أن يتم توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور بين الرئيس الإداري وبين بعض أعضاء السلطة الإدارية سواء وجدوا في العاصمة أو خارجها، فيكون لهؤلاء الأعضاء اصدار القرارات الإدارية في بعض المسائل دون الرجوع الى الرئيس.

ونظام عدم التركيز الإداري بهذا المعنى يمكن أن يتواجد بصرف النظر عن مركزية أو لا مركزية النظام الإداري المطبق، مادامت سلطة اتخاذ القرار تنتقل من يد الرئيس الأعلى الى عضو آخر من أعضاء نفس السلطة الإدارية، مركزية كانت أم لا مركزية.

ويؤدي تطبيق نظام عدم التركيز الإداري الى تلافي عيوب نظام التركيز الإداري، وتحقيق أهم مزايا اللامركزية الإدارية. وذلك دون أن يترك مجالا للخوف من المساس بوحدة السياسة الإدارية المطبقة أو من تعسف أعضاء السلة الإدارية المزودين بقدر من سلطة اتخاذ القرارات، مادام الرئيس الإداري يحتفظ بسلطته الرئاسية على رؤسياه ويقوم بتوجيههم الى مايراه لازما لحسن سير الإدارة . ويختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية من حيث وحدة أو تعدد الاشخاص المعنوية العامة المتصلة باصدار القرار. ففي نظام عدم التركيز الإداري تنتقل سلطة البت في الأمور من الرئيس الإداري الى احد رؤسياه أو غيرهم من أعضاء نفس الشخص الاعتباري العام، مركزيا كان أم لا مركزيا. أما في نظام اللامركزية الإدارية فان جانبا من الاختصاص الإداري ينتقل من السلطة المركزية إلى سلطة لا مركزية، أي الى شخص معنوي آخر.

ويتحقق عدم التركيز الاداري إما عن طريق توزيع الاختصاص بنص القانون بين أعضاء السلطة الادارية بحيث يكون لبعضهم سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع الى الرئيس الأعلى (١٠). واما عن طريق تفويض السلطة بأن يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته لاحد أعضاء نفس السلطة الادارية التي يرأسها.

المطلب الثالث

تفويض السلطة الادارية

تعريف تفويض السلطة :

يقصد بتفويض السلطة أن يعهد الرئيس الاداري بممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى أحد مرؤسيه (١١).

والتفويض كطريقة لتنفيذ العمل الاداري لا ينصب على كافة اختصاصات المفوض وانما على جانب محدد منها، لا يتضمن عادة اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها (١٢). فلا يمكن للمفوض أن يفوض كافة سلطاته الى غيره لأن ذلك يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة وهو غير جائز قانونا. وأيا كان القدر من الاختصاص الذي يتناوله التفويض، فإن التفويض بطبيعته يجب أن يتضمن بالنسبة للمفوض له قسطا حقيقيا من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية، وإلا كان التفويض صوريا عديم الجدوى لا يتفق والهدف الذي تقرر من أجله. ويقع التفويض عادة على جانب من الاختصاصات المتجانسة التي يسهل التنسيق بينها. وقد يتضمن التفويض السماح للمفوض اليه بأن يقوم بدوره بتفويض جزء من الاختصاصات التي فوض فيها، فيكون التفويض أكثر مرونة وأقرب الى تحقيق اهدافه. والتفويض

(١٠) مثال ذلك الاختصاصات او السلطات التي كانت تمنحها المادة ٢٩ من قانون نظام الحكم المحلي السابق رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٥ للمحافظ في مصر بالنسبة للعاملين بفروع الوزارات والجهات التي لم ينقل اختصاصها الى الوحدات المحلية

(١١) تجيز القوانين احيانا التفويض لغير المرؤسين. من ذلك ماقضت به المادة ٢٧ من قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من انه يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزارتهم الى الوحدات المحلية ان يفوض الحافظ في بعض اختصاصاته.

(١٢) راجع. A De laubadère..Traité élémentaire de droit administratif t. I 1967p.246.

يقبل الالغاء أو التعديل من جانب المفوض، الذي له ان يسترد السلطات التي فوضها أو يغير من نطاق التفويض بالزيادة أو النقصان.

وتفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز الا بنص القانون. وذلك حسب النظام الفرنسي (١٣) الذي أخذت به القوانين في مصر والامارات وأغلب دول العالم. فصاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه، الا في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض وفي حدود ما يصرح به. . وذلك لأن الاختصاص ليس حقا لصاحبه يتصرف فيه كيف يشاء أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد، ولكنه وظيفة يعهد بها القانون الى من يراه أهلا لتوليها، فلا يجوز له أن يفوض غيره في القيام بها الا اذا أجاز له القانون ذلك. وقد يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام التفويض بصفة عامة أو في أحد مجالات الادارة. وقد يرد التصريح بالتفويض بخصوص تشريع معين ضمن نصوص نفس هذا التشريع.

وفي فرنسا تجيز القوانين للوزير أن يعهد بمباشرة بعض اختصاصاته إلى بعض موظفي وزارته بشروط معينة، كما تجيز للمدير كذلك أن يفوض بعض مرؤسيه في مباشرة جانب من اختصاصاته (١٤).

وفي مصر تجيز المادة ١٤٤ من دستور عام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. كما عالج المشرع التفويض بتشريع عام هو القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٦ الذي حل محله القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧. وقد نصت المادة الأولى منه على أنه " لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين. ولرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب

(١٣) وتختلف النظرة الامريكية للتفويض عن النظرة الفرنسية له. فيرى الامريكيون ان السلطة الادارية تتركز اصلا في يد الرئيس الاداري، وان الموظفين الذين يخضعون لرئاسته انما يستمدون اختصاصاتهم بمقتضى تفويضات منه، سواء اكانت هذه التفويضات صريحة ام تقوم علي العرف المستقر. فمن حق الرئيس ان يفوض احد مرؤسيه في القيام ببعض اختصاصاته دون حاجة الى نص قانوني يصرح له بذلك.

راجع : I. white , introduction to the study of public administration,

(١٤) راجع دبلو بادير- المرجع السابق- الجزء الثالث - ١٩٦٦ - ص ٣٣.

التشريعات الى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ، ومن في حكمهم أو المحافظين. وللوزراء ومن في حكمهم يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين أو وكلاء الوزارات، أو رؤساء ومديري المصالح والادارات و أو رؤساء الهيئات أو لغيرهم، بعد الاتفاق مع الوزير المختص. ولوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى مديري الادارات ورؤساء الفروع والاقسام التابعة لهم " ومن التشريعات التي تنص على جواز التفويض قانون الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي ينص في المادة رقم ٣١ منه على أنه للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته الى مساعديه أو الى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو الى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى " .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة رقم ٦٠ من الدستور على أن «يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية. ٥٠٠٠ - وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية. ٠٠، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة ٠٠ ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص، أو أية جهة ادارية أخرى في اصدار بعض هذه اللوائح». ويقصد بلفظ التكليف هنا التفويض، رغم أن المشرع الدستوري لم يكن موفقا في استخدامه في هذا المجال نظرا لما له من معان أخرى أكثر استقرارا في الأذهان، فضلا عن أن مصطلح التفويض قد بات محدد المعنى واضح المفهوم في هذا الشأن.

ونصت المادة ١١٥ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أنه «للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في اصدار ما يقتضي الأمر اصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها».

ولا يوجد في دولة الامارات العربية المتحدة قانون عام متعلق بتفويض السلطة. غير أن الباحث يستطيع أن يجد في بعض القوانين نصوصا تجيز التفويض سواء على مستوى الاتحاد أو على مستوى الامارات. فعلى مستوى الاتحاد - وعلى سبيل المثال - نصت الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من القانون

الاتحادي رقم ١ لسنة ١٩٧٢ (معدل) بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء - على حق الوزراء في تفويض بعض اختصاصاتهم الى وكلاء الوزراء أو المدراء العامين أو كبار موظفي وزاراتهم. وعلى مستوى الامارات نصت المادة ١٦ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي في اماره ابوظبي " على أنه لرئيس الدائرة أن يفوض الوكيل أو كبار موظفيها في ممارسة بعض سلطاته المقررة " - والمادة ١١٣ من المرسوم الأميري رقم ٣ لسنة ١٩٨١ بشأن النظام الداخلي للبلديات وتقضي بأنه يجوز للرئيس أو نائبه أن يعهد ببعض اختصاصاته الادارية والمالية الى مدير البلدية الذي يباشرها تحت اشراف الرئيس (١٥) .

تفويض السلطة والأنظمة المشابهة :

يجب عدم الخلط بين نظام تفويض السلطة وغيره من الأنظمة التي قد تقترب منه أو تتشابه معه. فتفويض السلطة يختلف عن كل من تفويض التوقيع، والحلول في الاختصاص و الأمانة في الاختصاص على النحو التالي :

١ - تفويض السلطة وتفويض التوقيع :

يميز الفقه الفرنسي بين تفويض السلطة أو الاختصاص، وبين تفويض التوقيع، ويرتب على هذه التفرقة نتائج متعددة :

- فتفويض السلطة يؤدي الى نقل الاختصاص وحرمان صاحبه الاصيل منه خلال فترة التفويض، بينما لا يحرم من يفوض بالتوقيع من ممارسة اختصاصه رغم التفويض.

- وتفويض السلطة يوجه الى الموظف بصفته لا بشخصه، في حين أن تفويض التوقيع يدخله الاعتبار الشخصي بحيث ينتهي اذا تغير احد طرفيه.

- وفي تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض اليه، بينما في تفويض التوقيع تكون لهذه القرارات قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل .

(١٥) راجع في ذلك : دكتور شمس مرغني علي : مظاهر المركزية الادارية في التنظيم الاداري - ص - ٦٤ ومابعدها.

ب- تفويض السلطة والحلول فيها :

يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص كذلك عن الحلول في الاختصاص وهو قيام من يحدده القانون - بحكم وظيفته - بممارسة كافة اختصاصات أحد المختصين في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره (١٦). وتتركز أوجه الخلاف بين تفويض السلطة والحلول في الاختصاص فيما يلي :

- التفويض عمل ارادي يقوم به المفوض، أما الحلول في الاختصاص فيتم بحكم القانون.

- في تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء عليه بدرجة المفوض اليه. أما في الحلول في الاختصاص، فتكون للقرارات الصادرة بناء عليه نفس قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصلي.

ج- تفويض السلطة والانابة في الاختصاص :

الانابة في الاختصاص هي أن يعهد الرئيس الإداري الى احد مرؤسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون(١٧).

ويختلف تفويض السلطة عن الانابة في الاختصاص في المسائل الآتية :

- التفويض يكون في بعض الاختصاصات أما الانابة فتستغرقها جميعا .

- في التفويض يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته هو الى احد مرؤوسيه. أما في الانابة فائه يعهد باختصاصات أحد مرؤوسيه الى مرؤوس آخر(١٨).

(١٦) وفي مصر تنص المادة ٥٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على انه " في حالة غياب احد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فاذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة انابة من يقوم بعمله، على ان يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة او من الدرجة الأدنى مباشرة " ومن امثلة التشريعات التي نصت على الحلول في الاختصاص في دولة الامارات العربية المتحدة ما قضت به المادة ١١ من قانون جامعة الامارات رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ من انه " يرأس الرئيس الاعلى للجامعة المجلس، ويحل محله مدير الجامعة في حالة غيابه " .

(١٧) ويطلق على الانابة احيانا (التكليف) راجع نص المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

(١٨) وتختلف الانابة في الاختصاص عن الحلول في الاختصاص في ان الانابة تتم بقرار اداري من السلطة المختصة، اما الحلول فيكون بحكم القانون.

المسئولية في التفويض :

من القواعد المسلم بها أن السلطة ترتبط بالمسئولية وجودا وعدما فتوجد احدهما حيث توجد الأخرى. كما ترتبط بها من حيث الكم أو المقدار. فمقدار احدهما يتساوى مع مقدار الأخرى (١٩). أما المسئولية فيراد بها الالتزام بأداء الواجب طبقا للقانون والا حق العقاب.

والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة وإنما مجرد اشراك فيها مع الرقابة والتوجيه. لذلك يجب على الرئيس الإداري أن يجري مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم حتى يتأكد من سلامة أعمالهم ونجاحهم في القيام بالمهام الموكولة اليهم. فالتفويض لا يعفي الرئيس من المسئولية عن الأعمال المفوض فيها، والا جاز له التهرب من بعض مسئولياته عن طريق تفويض جانب من اختصاصاته. وإذا كان المفوض يحرم من ممارسة الاختصاصات التي فوض فيها خلال فترة التفويض - توحيدا للاتجاه ومنعا للتضارب في ممارسة هذه الاختصاصات - فإن له في جميع الأحوال أن يلغي التفويض فيسترد سلطاته ويزاول كافة اختصاصاته بنفسه، كما أن له أن يعدل تفويضه فيرده الى الوضع الذي يروق له. وبالإضافة الى ذلك فإن المفوض مسئول عن حسن اختيار المفوض اليه وتدريبه على القيام بالأعباء المعهود بها اليه بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوض فيها وبين كفاءة المفوض اليه.

غير أن المفوض اليه يسأل هو الآخر عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها، لأن ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لا بد وأن يقابله من المسئولية ما يماثل قدره . ومعني ذلك أن التفويض ينطوي في حقيقة الامر على مسئولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض اليه بالنسبة للأعمال المفوض فيها .

(١٩) يؤكد الاسلام مبدأ توازن السلطة والمسئولية، فيقول الله تبارك وتعالى في الآية ٢١ من سورة الطور " كل امرئ بما كسب رهين " . ويقول جل شأنه في الآية ١٦٤ من سورة الانعام " ولا تكسب كل نفس الا عليها ولا تزر وازرة وزر اخرى " ، ويقول في الآية ٩٢ من سورة النحل " ولتسئئن عما كنتم تعملون " . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالامام الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته، والرجل راع على اهل بيته وهو مسئول عن رعيته. " راجع في ذلك : دكتور حمدي امين عبد الهادي : الفكر الإداري الاسلامي والمقارن - الكتاب الاول - ١٩٧٣ - ص ١٦٩.

تقييم التفويض :

للتفويض من المزايا ما يجعل الجميع يعترف بأهميته بل وبلزومه في كثير من الأحيان. وذلك لأن صاحب الاختصاص كثيرا ما لا يتسع وقته - خاصة في المستويات العليا من السلم الإداري - لممارسة كافة ما يخوله القانون من اختصاصات. وبالتفويض يستطيع أن يكلف من يراه كفؤا من معاونيه أو موظفي ادارته بالقيام ببعض اختصاصاته. وعادة مايقوم المفوض اليه بأداء مافوض فيه بطريقة أفضل مما لو كان مكلفا به بحكم القانون، وذلك ليس فقط لأن اختياره للقيام بالمهمة المفوض فيها غالبا ما يقوم على أساس سليم له مايبرره في صفات شخص المفوض اليه وحسن استعداده للقيام بهذا العمل، وانما أيضا لأن التفويض يؤدي في الغالب الأعم الى رفع الروح المعنوية وزيادة الشعور بالثقة والمسئولية لدى المفوض اليه.

غير أن التفويض يفشل في تحقيق مزاياه وتنقلب محاسنه الى مساويء اذا لم يحسن المفوض اختيار المفوض اليه الصالح للقيام بموضوع التفويض. فضلا عن بسط رقابته واشرافه على أدائه للأعمال المفوض فيها.

المبحث الرابع

الادارة اللامركزية المحلية

رأينا أن اللامركزية المحلية هي أحد نوعي اللامركزية الادارية. تلك اللامركزية التي تقوم على أساس تعدد الاشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توجد فيها أشخاص معنوية عامة أخرى الى جانب شخصية الدولة التي تمثلها السلطة المركزية.

واللامركزية المحلية هي الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من اقليم الدولة، مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في ادارة مرافقه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية. ونتحدث فيما يلي عن نشأة اللامركزية المحلية وعناصرها ووضعها في دولة الامارات.

نشأة اللامركزية المحلية :

نشأت اللامركزية المحلية في أغلب الدول كنتاج للتوفيق أو المصالحة بين القوى المتقابلة في المجتمع. فالقوى المتجهة الى تكوين كيانات اقليمية ضيقة لم

تستطع أن تمنع القوى الرامية الى خلق كيان اقليمي واسع ذي طابع دولي، ولكنها نجحت جزئيا في فرض نفسها واثبات وجودها في داخل هذا الكيان الموسع وهو الدولة، في صورة وحدات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال. وقد ادى اختلاف الظروف في المجتمعات الى تعدد صور ومدى هذا الاستقلال الذي يتراوح بين اللامركزية الادارية الخفيفة وبين الفيدرالية المتقدمة (٢٠). ويطبق نظام اللامركزية المحلية الآن بدرجات متفاوتة في معظم دول العالم الحديث.

وتعتبر المملكة المتحدة من أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الادارة المحلية، حيث نشأت السلطات المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، ولم تبدأ السلطة المركزية في فرض رقابتها عليها الا منذ أواخر القرن الثامن عشر. وقد قام نظام اللامركزية المحلية في فرنسا - على العكس من ذلك - عن طريق تنازل السلطة المركزية - التي كانت تستأثر بكافة سلطات الدولة بعد زوال عصر الاقطاع - عن بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بالوصاية الادارية عليها. ويتوقف قيام ونجاح نظام اللامركزية المحلية في الدولة على عوامل متعددة أهمها مدى الاستقرار السياسي ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة، ودرجة وعي شعبها ومستوى معيشته، ومدى المقدرة المالية والفنية لوحداتها الاقليمية، فضلا عن النزعات الاقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء اقليم الدولة.

عناصر اللامركزية المحلية :

للامركزية المحلية عناصر ثلاثة هي :

١- الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من اقليم الدولة :

لقيام اللامركزية المحلية بمعناها الصحيح يجب أن يعترف المشرع لجزء من اقليم الدولة بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية العامة (٢١)، مع ما يترتب على

(٢٠) راجع F.P Benoit , le droit administratif francais. 1968p129

(٢١) قد يشمل نطاق الشخص الاقليمي او المحلي - بصفة استثنائية - كل اقليم الدولة، وذلك كما هو الشأن في بلدية الكويت، مما لم يشجع حتى الآن على وجود تقسيم محلي لا مركزي فيها. وقد يحدث ذلك مع تقدم العمران في المستقبل فيعترف القانون للمحافظات هناك بالشخصية المعنوية العامة راجع في ذلك للمؤلف: القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية - ص ١٠٠ وما بعدها. ونفس الشيء موجود في بعض امارات دولة الامارات العربية المتحدة كما سيأتي البيان.

ذلك من آثار أهمها قيام شخص قانوني جديد يتمتع بالأهلية اللازمة لتحقيق أهدافه، له ذمة مالية مستقلة يسأل في حدودها عما يقع منه من أعمال، ونائب قانوني يعبر عن ارادته، ويتمتع بقدر من امتيازات السلطة، كحق إصدار القرارات الإدارية باعتباره أحد اشخاص القانون العام.

٢ - الاستقلال في إدارة المرافق المحلية :

يجب أن يتمتع الشخص الاقليمي بقدر مناسب من الاستقلال في إدارة المرافق المحلية. ويتولى المشرع تحديد المرافق المحلية وتمييزها عن المرافق القومية على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة. غير أن الاستقلال في إدارة المرافق الاقليمية ليس مطلقا، وانما تخضع الأشخاص اللامركزية الاقليمية في ممارسة نشاطها لنوع من رقابة السلطة المركزية يطلق عليه الوصاية الادارية. وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه الوحدات الى المساس بوحدة الدولة وسياستها العامة، أو بالمصالح المحلية ذاتها في حالة عجز الأجهزة المحلية عن إدارة مرافقها المحلية لنقص العنصر المالي أو الفني لديها أو لانحرافها عن الطريق القويم.

ولكن هذه الوصاية لها مفهومها المعروف وحدودها المعلومة التي يجب على السلطة المركزية ألا تتجاوزها والا فقدت اللامركزية المحلية صورتها الحقيقية واصبحت لا مركزية مزيفة ايا كانت الأسماء التي تطلق عليها.

٣ - انتخاب ممثلي الشخص الاقليمي :

يجب ان يكون ممثلو الوحدات الاقليمية أو المحلية منتخبين بواسطة المواطنين أصحاب حق الانتخاب من سكان هذه الوحدات. ويعتبر عنصر الانتخاب من العناصر ذات الأهمية في نظام اللامركزية المحلية نظرا لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية وماله من آثار محموددة في رفع درجة الوعي العام لدى الجماهير وزيادة شعورها بالمسئولية أزاء مجتمعها ، فضلا عن التربية السياسية والمساهمة في تكوين القيادات. وغالبا ما تكون القيادات المنتخبة أكثر المأما ودراية بمشاكل وشئون وحدتهم المحلية.

غير انه ليس هناك ما يمنع من اضافة العنصر المعين من قبل السلطة المركزية الى جانب العنصر المنتخب من جانب مواطني الوحدة المحلية في تكوين السلطة الادارية اللامركزية لهذه الوحدة. غير أن العنصر المعين يجب الا يطغى بنسبته العديدة أو باختصاصاته وصلاحياته على العنصر المنتخب بحيث تصبح عملية الانتخاب وما ينتج عنها مسألة صورية عديمة الأثر أو عديمة الفعالية.

وتأخذ أجهزة السلطة الادارية المحلية عادة شكل حكومة مصغرة تتكون من مجلس منتخب يشبه البرلمان يتولى المراقبة والمداولة والتقرير ، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة الاقليمية تقوم بمهمة التنفيذ والاشراف على ادارة المرافق المحلية. ولعل ذلك هو السبب الكامن وراء اطلاق اصطلاح الحكم المحلي على الادارة المحلية في بعض الدول رغم أن الأمر فيها لا يتجاوز في الحقيقة ممارسة الوظيفة الادارية على مستوى الوحدة الاقليمية. فضلا عن اعتبارات الدعاية السياسية والرغبة في استخدام العبارات البراقة الأخاذة للجماهير.

اللامركزية المحلية في الامارات :

حددت الفقرة الأولى من المادة ٩٢ من قانون المعاملات المدنية الأشخاص الاقليمية أو المحلية في دولة الامارات العربية المتحدة ، وأكدت تمتع كل من الدولة والامارات والبلديات وغيرها من الوحدات الادارية بالشخصية الاعتبارية بالشروط التي يحددها القانون :

- أما الدولة فهي اتحادية تمارس اختصاصاتها المحددة بالمادتين ١٢٠ و١٢١ من الدستور على اقليم الدولة بأكمله. وهي - في مجال اختصاصاتها - فوق كافة الاشخاص المعنوية العامة الأخرى الواقعة بداخلها.

- والامارات تمارس اختصاصاتها ، وهي تلك التي لم ترد في المادتين سالفتي الذكر، على مستوى جزء من اقليم الدولة هو نطاقها الاقليمي. وهي لا تتمتع باللامركزية الادارية فحسب ، وانما باللامركزية السياسية كذلك. وتمارس الوصاية الادارية على مرافقها المتمتعة بالشخصية المعنوية وعلى البلديات الداخلة في اطارها.

- والبلديات تقوم بأعمالها الادارية بشأن مرافقها المحلية في اطارها الاقليمي.

ذلك الاطار الذي قد يستغرق كل اقليم الامارة ، كما هو الشأن في بلديات دبي ورأس الخيمة وعجمان ، وقد يقتصر على جزء فقط من اقليم الامارة كما هو الحال في بلدية العين أو «ابوظبي» والشارقة. وتخضع في ممارستها لنشاطها في مجال المرافق المحلية للوصاية الادارية للامارة التي تتبعها.

وبالبحث في مدى توافر عناصر اللامركزية المحلية في الوحدات المحلية بدولة الامارات العربية المتحدة يلاحظ ماييلي :

١- توافر العنصر الأول من عناصرها وهو الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من اقليم الدولة وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة ٩٢ من قانون المعاملات بالنسبة لكل من الامارات والبلديات.

٢- وجود العنصر الثاني من عناصر اللامركزية المحلية وهو الاستقلال في ادارة المرافق المحلية. فقد نصت المادة ١١٧ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة بالنسبة للامارات على انه : «يستهدف الحكم في كل امانة بوجه خاص حفظ الأمن والنظام داخل اراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها». وبالنسبة للبلديات تتولى كل بلدية ادارة مرافقها المحلية وفقا للقوانين التي تحكمها في اطار كل امانة.

٣- أما بالنسبة للعنصر الثالث من عناصر اللامركزية المحلية ، وهو عنصر انتخاب ممثلي الشخص الاقليمي ، فالامر بشأنه يحتاج الى شيء من التأمل. فمن الناحية الرسمية لا تجري انتخابات لاختيار اعضاء المجالس البلدية أو ممثلي الاشخاص الاقليمية ولكن يتم اختيارهم بالتعيين من بين وجهاء القوم وأعيان القبائل والعائلات الذين يحوزون ثقة ذويهم. وتتوخى الحكومة في اختيارهم الحكمة ورجحان الرأي بالاضافة الى رضا الناس عنهم. ويقال أن هذه الطريقة في الاختيار تتفق وظروف المجتمع وتنال قبول المواطنين واستحسانهم ، وانه لو أجريت الانتخابات المحلية لاسفرت عن نتائج مشابهة من حيث الاشخاص المختارين ، لأن الامر يكاد يتعلق بانتخابات ضمنية اذا جاز هذه التعبير. ومع تطور ظروف المجتمع في المستقبل - خاصة من الناحية السكانية - قد تنظم الانتخابات المحلية ، حفاظا على المظهر الديمقراطي والتربية السياسية للمواطنين، واستكمالاً لعناصر اللامركزية المحلية بصورة قاطعة.

المبحث الخامس

الادارة اللامركزية المرفقية

الادارة اللامركزية المرفقية تتولاها الاشخاص المرفقية. والشخص المرفقي أو المصلحي هو شخص معنوي عام ينشأ لادارة مرفق عام. وتعتبر طريقة الادارة بالاشخاص المرفقية من طرق الادارة المباشرة. وهي لا تختلف عن طريقة الاستغلال المباشر الا في تمتع المرفق بالشخصية المعنوية. لذلك فالأصل أن عمالها موظفون عموميون وأموالها أموال عامة وقراراتها قرارات ادارية، ويحكمها القانون الاداري.

ويترتب على تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية أن تكون له ذمة مالية خاصة بايراداتها ومصروفاتها، يتحمل في حدودها مسئولية اعماله. ويكون له حق الترافع أمام القضاء. ويكون له قدر من الاستقلال في اتخاذ القرارات وإبرام التصرفات المتصلة بتحقيق الهدف الذي انشئ من أجله وفي حدود هذا الهدف. وذلك مع خضوعه في ممارسة اعماله لرقابة الحكومة فيما يسمى بالوصاية الادارية.

وهذه الشخصية المعنوية التي يتمتع بها المرفق قد تمنح له منذ نشأته كما هو الشأن عادة في الجامعات الحكومية، وقد يعترف بها لمرفق قائم من قبل كالهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية في مصر.

ولنظام الاشخاص المرفقية اذا حسن تطبيقه مزايا متعددة، أهمها :

١- تحرر المرفق من الروتين وقيود الادارة الحكومية واتباع اساليب الادارة التي تتفق وطبيعة نشاط المرفق وظروفه. وذلك كما هو الحال في الهيئات الاقتصادية.

٢- التخفيف من أعباء الحكومة التي يقتصر دورها إزاء المرفق على رقابته أو ممارسة الوصاية الادارية عليه.

٣- التشجيع على تقديم الهبات والوصايا للشخص المرفقي تأييدا للهدف الذي أنشئ من أجله، وذلك كما هو الشأن في الجامعات والمستشفيات ومكاتب المساعدات الاجتماعية.

٤- التخفيف من تأثير الاعتبارات السياسية على ادارة المرفق الذي يحاول

مستقلا سلوك افضل الطرق الموضوعية لتحقيق اهدافه.

غير أن لطريقة الاشخاص المرفقية عيوبها التي تحدث عملا نتيجة لسوء تطبيقها وترجع غالبا الى أحد أمرين :

أولهما : إساءة استعمال الشخص المرفقي لما يتمتع به من استقلال، مع تراخي السلطة صاحبة الوصاية الادارية في رقابته.

وثانيهما : الاسراف في انشاء الاشخاص المرفقية دون دراسة كافية مما يترتب عليه وجود اكثر من شخص مرفقي يعمل على تحقيق نفس الهدف دون تنسيق بينهما، أو وجود أشخاص مرفقية ضعيفة غير قادرة على حسن النهوض بمهام المرفق الذي تضطلع به.

وغالبا ما يطلق على الاشخاص المرفقية أو المصلحية اصطلاح المؤسسات العامة (٢٢) établissements publics وهي على ثلاثة انواع :

١- المؤسسات العامة الادارية وهي الأشخاص المرفقية ذات النشاط الاداري. وهي التي أسماها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ في مصر الهيئات العامة.

٢- المؤسسات العامة الاقتصادية وهي الأشخاص المرفقية الصناعية والتجارية. وهي التي كانت مقصودة في القانون المصري عند اطلاق اصطلاح المؤسسة العامة قبل الغائها.

٣- المؤسسات العامة المهنية وهي النقابات والغرف التجارية والصناعية. وقد قالت فيها المحكمة الادارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٧ مارس عام ١٩٦٦ انها «جمعت بين مقومات المؤسسة العامة وعناصرها» (٢٣).

(٢٢) أنظر: الدكتور الدكتور سليمان الطماوي: المرجع السابق ص ٣٩٩، والدكتور عبد

الفتاح حسن: المرجع السابق ص ١٦٩، والدكتور بكر القباني: المرجع السابق ص ١٠٣.

(٢٣) حكم المحكمة الادارية العليا - س ١١ - ص ٥٧٨، وذلك على عكس ماكانت تذهب اليه محكمة القضاء الاداري في الماضي اقتداء بمجلس الدولة الفرنسي من ان المؤسسات العامة المهنية تمثل نوعا جديداً من اشخاص القانون العام خلاف الاشخاص المرفقية او المصلحية والاشخاص المحلية او الاقليمية. راجع على سبيل المثال حكمها الصادر في ٢٦ ديسمبر عام ١٩٥٠.

وتتولى المؤسسات العامة المهنية أو النقابية الاشراف على نشاط المهنة التي تتصل بها. ويخولها القانون بعض امتيازات السلطة، ويعهد بإدارتها الى اعضاء منتخبين من بين ابناء هذه المهنة، ويلزم كل من يمارسها بالانضمام اليها.

وتتولى النقابة تمثيل المهنة أمام الغير، وتقوم بالاشراف على التنظيم الداخلي للمهنة واصدار اللوائح والقرارات الادارية اللازمة لذلك. وتراقب القيد في جداولها بالنسبة للأعضاء الجدد الذين يرغبون في ممارسة المهنة بعد التأكد من توافر الشروط المطلوبة فيهم. وتخضع في ذلك لنوع من الوصاية تمارسه السلطة التنفيذية ضمانا للصالح العام. وللنقابة ايضا حق تأديب اعضائها المرتكبين للجرائم الوظيفية. وتخضع القرارات التي تصدرها النقابة لرقابة القضاء الاداري. اما من حيث القانون الذي يحكم شئون النقابة، فإن كافة المسائل المتصلة بتنظيم المهنة تخضع لأحكام القانون العام. وماعدا ذلك من أعمال النقابة -كتلك المتصلة بالعاملين فيها ومعاشات اعضائها أو أموالها الخاصة وعقودها - فتحكمها قواعد القانون الخاص.

ونتحدث فيما يلي عن المؤسسات العامة الادارية والاقتصادية في كل من فرنسا ومصر، ودولة الامارات العربية المتحدة.

أولا : الأشخاص المرفقية في فرنسا :

كان الأصل في فرنسا أن المؤسسة العامة - أو الهيئة العامة - هي صورة الشخص المعنوي العام في نظام اللامركزية المرفقية، في مقابلة المحافظة أو المدينة وهي صورة الشخص المعنوي العام في نظام اللامركزية المحلية أو الاقليمية. وكانت المؤسسات العامة في البداية كلها ادارية متجانسة تخضع لأحكام عامة موحدة. ثم تعددت أنواع المؤسسات العامة شيئا فشيئا (٢٤)، بصورة افقدتها مفهومها الدقيق. ونشأت اشخاص عامة مرفقية

(٢٤) ويدخل في اختصاص البرلمان الفرنسي - طبقا لنص المادة ٣٤ من دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ - خلق انواع او طوائف جديدة من المؤسسات العامة. وليس للسلطة التنفيذية سوى خلق مؤسسات جديدة في اطار الانواع القائمة من قبل. وذلك كانشاء جامعة او غرفة تجارية او بنك من البنوك.

رفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف لها بصفة المؤسسة العامة. كما اطلق اصطلاح المؤسسة العامة على بعض الاشخاص المعنوية العامة التي تدير مشروعات عامة لا تتوافر لها صفة المرفق العام (٢٥).

وبذلك اصبح تعريف المؤسسات العامة بأنها الاشخاص المرفقية تعريفا غير جامع ولا مانع. فهو غير جامع لأن القضاء الاداري رفض الاعتراف لبعض الاشخاص المرفقية بصفة المؤسسة العامة. وبذلك لا تدخل هذه الاشخاص في اطار التعريف. وهو غير مانع لأنه ينطبق على بعض الاشخاص العامة التي لا تدير مرافق عامة.

وقد دفع تباين أنواع المؤسسات العامة واختلاف انظمتها القانونية كثيرا من الفقهاء الى التساؤل عما اذا كان تعبير المؤسسة العامة لايزال يعني طائفة قانونية معينة، أم انه اصبح خاويا من كل معني محدد. وايا كان الأمر فان المؤسسات العامة تشمل المؤسسات العامة الادارية، ومن امثلتها الجامعات ومكاتب المساعدات الاجتماعية، وتخضع لأكام القانون الاداري واختصاص القضاء الاداري، والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية كمرافق توزيع الماء والكهرباء التي تخضع كقاعدة عامة لأحكام القانون الخاص وقضاء المحاكم العادية.

وتدخل المؤسسات العامة الصناعية والتجارية ضمن طائفة قانونية يطلق عليها المشروعات العامة entreprises publiques وتضم هذه الطائفة الى جانب المشروعات التي تدير مرافق عامة كتوزيع الماء والكهرباء، تلك التي لاتعتبر من المرافق العامة كمشروع رينو وشركات الدولة. وهذه المشروعات رغم تباين نظمها القانونية تجمعها مجموعة من الخصائص المشتركة بقدر يسمح بضمها معا تحت لواء تسمية واحدة ونظام قانوني مشترك. ومعظم هذه المشروعات العامة تنج عن التأمين، وبعضها خلقتة الدولة مباشرة. وتخضع المشروعات العامة كمبدأ عام لأحكام القانون الخاص ويعتبر عمالها اجراء يخضعون لقانون العمل، وتعد اموالها من الأموال الخاصة باستثناء ماينطبق عليه تعريف المال

(٢٥) انظر J. Rivero, Droit administratif, Précis Dallo, 2e éd. P.412.

العام. وللمشروع على امواله كافة الحقوق التي تتمتع بها الشركة الخاصة على اموالها بما في ذلك حق التصرف، مع التزام واحد هو عدم انقاص قيمتها الاجمالية. وذلك بصرف النظر عن ملكية المشروع لهذه الاموال أو ملكية الدولة لها.

ويتمتع المشروع العام ببعض امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية والتنفيذ الجبري والاعفاء من الخضوع لنظام الافلاس. وتتولى الادارة تعيين مديري المشروعات وتفرض عليها نوعا من الرقابة الادارية والمالية. كما تحتفظ احيانا بسلطة اتخاذ القرارات المتعلقة ببعض شئون المشروع الجوهرية.

وقد اصبح موضوع المؤسسات العامة وعلاقتها بالمشروعات العامة من الموضوعات بالغة التعقيد في فرنسا. وساهمت في تعقيده الرغبة في تطويع الأحداث الجديدة مع الطرق والقواعد القديمة. فضلا عن ان التشريعات كانت تضيف على ماتستحدث من وحدات مستقلة هذا الاسم أو ذاك دون دراسة كافية أو عناية بالمضمون. ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين علجا لهذا الموقف وجوب قصر اصطلاح المؤسسة العامة على المؤسسات العامة التقليدية الخاضعة بصفة اصلية لاحكام القانون الاداري. وذلك الى جانب تنمية استقلال طائفة المشروعات العامة وتحديد فكرة التاجر العام (٢٦).

ثانيا : الاشخاص المرفقية في مصر :

كان اول قانون للاشخاص المرفقية في مصر هو قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الذي قنن ما استقر عليه الفقه والقضاء من احكام عامة تخضع لها المؤسسات العامة بكافة انواعها. ثم اصدر المشرع القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ ايضا ليحكم نوعين من المؤسسات العامة هما المؤسسات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة التعاونية، مع الرجوع بشأنهما فيما لم يرد فيه نص للاحكام العامة الواردة في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧. وكان اصطلاح مؤسسة عامة واصطلاح هيئة

(٢٦) ر يغيرو : المرجع السابق ص ٤١٢ و ٤١٣

عامة في ذلك الوقت يستعملان كمترادفين (٢٧) الى ان تدخل المشرع ليفرق في اطار الاشخاص المرفقية او المصلحية بين المؤسسات العامة والهيئات العامة، فأصدر قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذي لا يزال مطبقا حتى الآن. ثم الغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ليحل محله قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذي لم يزل ساري المفعول حتى الآن رغم الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ (٢٨).

ويستفاد من المذكرة الايضاحية لقانون المؤسسات العامة السابق رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ان معيار التفرقة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة كان يقوم اساسا على طبيعة النشاط الذي يتولاه الشخص المرفقي :

فالمؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا، اما الهيئة العامة فتقوم بخدمة عامة من الخدمات التي كانت تقوم بها الدولة ورؤي أن يعهد بها الى هيئة مستقلة تحقيقا للمرونة في الادارة.

والهيئة العامة بهذا المعني هي في الحقيقة مؤسسة عامة ادارية بالمقارنة بالمؤسسات العامة الاقتصادية التي احتفظ لها المشروع قبل الغائها بتسمية المؤسسة العامة».

(٢٧) وقد استخدمت بعض القوانين الاصطلاحين معا للتعبير عن نفس الشخص المعنوي. فالمادة الاولى من القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ مثلا تنص على ان تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشئون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة". والمادة الاولى من القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ تقضي بأن: "تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المائي". راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا سالف الذكر ص ٢٩٥.

(٢٨) ولا يزال اصطلاح المؤسسات يستخدم في مصر بمعان متعددة. فالمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ تتكلم عن الخطر الذي "يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري" ويقصد بالمؤسسات هنا سلطات الدولة الثلاثة بل وأي جهة ادارية في الدولة. والمادة السادسة من القانون الاستثنائي رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ تعاقب من يعمل على "منع مؤسسات القطاع العام او الخاص او معاهد العلم من ممارسة عملها،" ويقصد بمؤسسات القطاع العام بعد الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ كافة شركاته ووحداته الاقتصادية. اما مؤسسات القطاع الخاص فتعني المشروعات الخاصة.

أما الشركات العامة أو شركات القطاع العام، وهي الشركات المملوكة للدولة أو لأحد اشخاص القانون العام فقد ثار الجدل حول طبيعتها. فرأى بعض الفقهاء انها «أجهزة إدارية فرعية تمثل الدرجة الدنيا في جهاز إداري عام هو الذي يتولى وظيفة الإدارة الاقتصادية في الدولة» (٢٩) ويترتب على ذلك تمتعها بامتيازات السلطة وخضوعها لأحكام القانون الإداري بعد تطويره. ونحن نرى ان الشركات العامة ليست من اشخاص القانون العام، وإنما هي اشخاص خاصة تخضع لأحكام القانون التجاري كقاعدة عامة، إلا ماورد بشأنه نص خاص، نظرا للملكية الدولة لكافة اسهمها. ومن امثلة هذه النصوص نص المادة ٦٠ من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذي يقضي بعدم جواز اشهار افلاس شركات القطاع العام.

ونرى عدم الأخذ بنظام الشركات العامة الا في اضيق الحدود لأن اغلبها شركات خاسرة او قليلة الكفاءة وخطرها على النشاط الاقتصادي في الدولة كبير.

ثالثا : الاشخاص المرفقية في دولة الامارات :

اعترفت المادة ٩٢ من قانون المعاملات المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة بالشخصية الاعتبارية لكل من «الادارات والمصالح والهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية». والشخصية الاعتبارية هنا - بطبيعة الحال - هي شخصية اعتبارية عامة.

ومن امثلة الاشخاص المرفقية في الامارات جامعة الامارات. فقد نصت المادة الاولى من القانون الاتحادي رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ على ان «تنشأ في دولة الامارات العربية المتحدة جامعة عربية اسلامية يطلق عليها «جامعة الامارات العربية المتحدة» وتكون هيئة علمية مستقلة ذات شخصية معنوية عامة».

ولا نعتقد ان المشرع قد اراد ان يميز بين انواع متعددة من الاشخاص المرفقية عندما استخدم عددا من اللفاظ أو المصطلحات هي «الادارات، والمصالح والهيئات العامة، والمنشآت، والمؤسسات العامة».

(٢٩) دكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري - ١٩٧٥ ص ٤٨ وما بعدها.

الفصل الثالث

التنظيم الاداري في دولة الامارات

الوظيفة الادارية والوظيفة الحكومية :

لا يعنينا في مجال دراسة التنظيم الاداري في دولة الامارات دراسة الوظيفة الحكومية المتمثلة في رسم السياسة العامة للدولة، والتي يتولاها اساسا المجلس الأعلى للاتحاد طبقا لنص المادة ٤٧ من الدستور وانما تنصب دراستنا على الوظيفة الادارية التي تظهر في تنفيذ السياسة العامة ويتولاها اصلا مجلس وزراء الاتحاد بمقتضى المادة ٦٠ من الدستور. وذلك تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الاعلى.

ولبيان التنظيم الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة نتحدث فيما يلي عن تكوين واختصاصات مجلس الوزراء الاتحادي، ثم عن اختصاصات ومسئولية الوزراء الاتحاديين ثم ندرس اختصاصات الامارات، ومجال التنظيم التشريعي المشترك والمرافق الاتحادية ومرافق الامارات.

تكوين مجلس الوزراء الاتحادي :

يتكون مجلس الوزراء الاتحادي - طبقا لنص المادة ٥٥ من الدستور - من رئيس مجلس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء.

ويختلف عدد الوزارات حسب الظروف ومقتضيات الأمور. غير ان المادة ٥٨ من الدستور اوجبت ان يشمل اول مجلس وزراء اتحادي اثنتي عشرة وزارة حددتها باسمائها (٣٠).

(٣٠) وهذه الوزارات هي :

- ١- الخارجية، ٢- الداخلية، ٣- الدفاع، ٤- المالية والاقتصاد والصناعة، ٥- العدل، ٦- التربية والتعليم، ٧- الصحة العامة، ٨- الاشغال العامة والزراعة، ٩- المواصلات والبريد والبرق والهاتف، ١٠- العمل والشئون الاجتماعية، ١١- الاعلام، ١٢- التخطيط.

اختصاصات مجلس الوزراء الاتحادي :

يعد مجلس وزراء الاتحاد عماد التنظيم الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة. فقد نصت المادة ٦٠ من دستور دولة الاتحاد على أن «يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللـمجلس الاعلى، تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية.

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

- ١- متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج.
- ٢- اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها الى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها.
- ٣- اعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد، والحساب الختامي.
- ٤- اعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة.
- ٥- وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها. وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة. في حدود احكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويحوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص او اية جهة ادارية اخرى في اصدار بعض هذه اللوائح.
- ٦- الاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح، والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد او الامارات.
- ٧- الاشراف على تنفيذ احكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد.
- ٨- تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقا لاحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم اصدار مراسيم بذلك.
- ٩- مراقبة سير الادارات والمصالح العامة الاتحادية، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموما.
- ١٠- اية اختصاصات اخرى يخوله اياها القانون، او المجلس الأعلى، وفي حدود هذا الدستور.

وبذلك يقتصر دور مجلس الوزراء الاتحادي على مجرد القيام بالمهام الادارية المتعلقة باختصاصات الاتحاد الواردة بالمادتين ١٢٠ و ١٢١ من الدستور. هذه الاختصاصات التي يمكن تلخيصها في اتخاذ الاجراءات الكفيلة بحماية الاتحاد والدفاع عنه ورعاية شئونه وتولى امر عدد من المرافق القومية كمرفق الاتصالات والتعليم والصحة والكهرباء. وذلك بالاضافة الى سن التشريعات الكبرى.

اختصاصات الوزارات الاتحادية :

الوزارات هي الاقسام الادارية الرئيسية للسلطة المركزية في الدولة، وهي اداتها الرئيسية في تنفيذ اهدافها وسياستها العامة. والوزارة لا تتمتع بشخصية معنوية أو اعتبارية متميزة عن شخصية الدولة.

وقد قضت المادة ٥٨ من الدستور الاتحادي لدولة الامارات بأن «يحدد القانون اختصاصات الوزراء. وقد صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٢ (معدل) بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء فنص في المادة ٢١ منه على ان يمارس كل وزير الاختصاصات التالية:

- ١ - اقتراح السياسة العامة لوزارته والاشراف على تنفيذها بعد اقرارها.
- ٢ - الاشراف على سير العمل في وزارته واصدار التعليمات اللازمة لذلك.
- ٣ - تنفيذ الميزانية العامة للاتحاد من الاعتمادات المقررة لوزارته.
- ٤ - حق تخويل بعض صلاحياته الى وكيل الوزارة او المديرين العاملين أو كبار موظفي وزارته.
- ٥ - اية صلاحيات اخرى تخوله اياها القوانين والانظمة واللوائح والقرارات الاتحادية الصادرة بمقتضاها.

مسئولية الوزراء الاتحاديين :

المسئولية الوزارية قائمة في التنظيم الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة ولكنها تأخذ طابعا خاصا ولا تكون امام المجلس الوطني أو البرلمان، كما هو الشأن في النظام البرلماني وانما امام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد.

فقد نصت المادة ٦٤ من الدستور الاتحادي على ان «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون سياسيا بالتضامن امام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج. وكل منهم مسئول شخصيا امام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن اعمال وزارته أو منصبه».

اختصاصات الامارات :

تختص الامارات بكل مالا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب احكام المادتين ١٢٠ و ١٢١ من الدستور الاتحادي. وذلك طبقا لنص المادة ١٢٢ من هذا الدستور.

ويستهدف الحكم في كل امانة بوجه خاص حفظ الأمن والنظام داخل اراضيها، وتوفير المرافق العامة، ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها، حسب ما قضت به المادة ١١٧ من الدستور.

وفضلا عن ذلك وبالنسبة لشئون الاتحاد. «تقوم حكومات الامارات - طبقا لنص المادة ١٢٥ من الدستور - باتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها. بما في ذلك اصدار القوانين واللوائح والقرارات والامور المحلية اللازمة لهذا التنفيذ.

وللسلطات الاتحادية الاشراف على تنفيذ حكومات الامارات للقوانين والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والاحكام القضائية الاتحادية. وعلى السلطات الادارية والقضائية المختصة في الامارات، تقديم كل المساعدات الممكنة لسلطات الاتحاد في هذا الشأن».

وبذلك فان الامارات تقوم باصدار القوانين واللوائح والقرارات الفردية اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية والمعاهدات الدولية. فضلا عن مختلف التدابير التي تنبغي لهذا التنفيذ سواء تمثلت في اعمال مادية او في اعمال قانونية قد تتضمن فضلا عما ذكر ابرام العقود مع الجهات المعنية.

مجال التنظيم التشريعي المشترك :

اعترف الدستور بوجود مجال مشترك للتنظيم التشريعي بين كل من دولة الاتحاد والامارات. وهذا المجال هو ذلك الذي نصت عليه المادة ١٢١ من

الدستور. بصيغة «ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشئون التالية» : وأوردت عددا من أهم المسائل في فروع القانون المختلفة (٣١). ثم جاءت المادة ١٤٩ فأجازت للامارات التشريع في نفس هذه المجالات رغم استخدام المادة السابقة للفظ «ينفرد» فقضت بأنه «استثناء من احكام المادة ١٢١ من هذا الدستور، يجوز للامارات ان تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشئون المبينة في المادة المذكورة وذلك دون اخلال بأحكام المادة ١٥١ من هذا الدستور. وهذه المادة الاخيرة تجعل للدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية السيادة على دساتير وقوانين الامارات، وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض. وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه.

وقد أقام المشرع نوعا من التعاون بين السلطات الادارية الاتحادية وعلى مستوى الامارات، فقضت المادة ٢٣ من القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٢ - بشأن اختصاصات الوزارات- بأن يتشاور الوزراء الاتحاديون فيما يمارسون من اختصاصات مع السلطات المعنية في الامارات عندما يكون لممارستهم هذه الاختصاصات علاقة مباشرة بتلك الامارات.

المرافق الاتحادية ومرافق الامارات:

يمكن التفرقة - من حيث القائم على التنفيذ- بين المشروعات والمرافق التي تتولاها السلطات الاتحادية، وتلك التي تقوم بها سلطات الاتحاد :
- فالمشروعات والمرافق التي يخصص لها الاتحاد في ميزانيته مبالغ من ايراداته للانفاق عليها تتولاها أجهزة الاتحاد المختصة بالاتفاق مع سلطات الامارات المعنية (المادة ٢٤ من القانون سالف الذكر).

(٣١) وهي علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية - الملكية العقارية ونزع الملكية للمصلحة العامة - تسليم المجرمين - البنوك - التأمين بأنواعه - حماية الثروة الزراعية والحيوانية - التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات، والاجراءات امام المحاكم المدنية والجزائية - حماية الملكية الادبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين - المطبوعات والنشر - استيراد الاسلحة والذخائر ما لم يكن لاستعمال القوات المسلحة او قوات الامن التابعة لاي اماره - شؤون الطيران الاخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية - تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في اعالي البحار".

- والمشروعات والمرافق التي لا يخصص لها الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ للانفاق عليها، تتولى انشاءها وادارتها كل امانة من ميزانياتها الخاصة وبواسطة اجهزتها التنفيذية.

وقد كان التنظيم الاداري السائد في الامارات المختلفة في الماضي يقوم على أساس قبلي تتذكر فيه السلطة في يد الحاكم، ويتسم بالبساطة الشديدة. ونوجز فيما يلي الحديث عن التنظيم الاداري في كل امانة :

١- امانة ابوظبي :

كان الديوان الاميري في امانة «ابوظبي» قبل عام ١٩٦٥ هو الادارة الوحيدة التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة للحاكم في الامارة وذلك رغم تدفق النفط فيها منذ عام ١٩٦٢.

وفي عام ١٩٦٦ صدر المرسوم الاميري رقم (٢٩) بانشاء عدة دوائر حكومية استكملت بمراسيم لاحقة حتى بلغت ثلاث عشرة دائرة لمختلف مجالات النشاط في الامارة من اشغال عامة الى شرطة ومالية وكهرباء وبريد ومواصلات... الخ.

وفي عام ١٩٧١ اعيد تنظيم الادارات وتم تشكيل مجلس الوزراء. وبعد تشكيل الوزارة الاتحادية عام ١٩٧٢ اعيد تنظيم الجهاز الحكومي في امانة «ابوظبي» وتم ادماج بعض الوزارات المحلية في الوزارات الاتحادية، وتحويل البعض الآخر الى دوائر محلية تتبع المجلس التنفيذي الذي تتشابه اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء، وأهم هذه الدوائر:

- دائرة التنظيم والادارة.
- دائرة المالية.
- دائرة البترول.
- دائرة البلدية.
- دائرة الموانئ البحرية.
- دائرة الطيران المدني.
- دائرة الأشغال.
- دائرة المشتريات.
- دائرة التخطيط.

٢- اماره دبي :

كان للمركز التجاري الممتاز لامارة دبي في منطقة الخليج أثره البالغ في تنظيمها الاداري منذ زمن غير قريب. وقد نشأ بها المجلس البلدي بتنظيم حديث عام ١٩٦١، فكان نواة لبلدية دبي التي ظهرت في ثوب جديد عام ١٩٧٤. وتحت اشراف حاكم اماره دبي يعمل الآن عدد من الدوائر على رعاية شئون الامارة الداخلية، والمساهمة في رعاية شئون الاتحاد، وأهم هذه الدوائر أو الادارات:

- دائرة نفط دبي.
- دائرة مياه دبي.
- دائرة الحسابات المركزية.
- دائرة شئون العمال والشرطة.
- دائرة الطيران المدني.
- دائرة الميناء والجمارك.
- دائرة الاراضي والاملاك.
- دائرة محاكم دبي.
- دائرة الاعلام.

٣- اماره الشارقة :

عانت اماره الشارقة من خلافات وصراعات قديمة على الحدود والاراضي، فانفصلت عنها رأس الخيمة عام ١٩١١، وانفصلت عنها الفجيرة واعترفت بها الحكومة البريطانية كامارة مستقلة عام ١٩٥١.

ويشمل اقليم اماره الشارقة الآن بالاضافة الى مدينة الشارقة العاصمة بلدة اللبة والذيد وخورفكان، وكلباء ودبا.

وفي أواخر عام ١٩٧٥ أعلن حاكم الشارقة عن دمج دوائر العدل في وزارة العدل الاتحادية، ودائرة المواصلات السلكية واللاسلكية في وزارة المواصلات الاتحادية.

ويتكون جهاز الحكم في اماره الشارقة من عدد من الدوائر اهمها ماييلي :

- دائرة البلدية.
- دائرة المالية.
- دائرة الكهرباء والماء.
- دائرة النفط والمعادن.
- دائرة الموانى والمطارات.
- دائرة الشئون الادارية.
- دائرة الشئون الاجتماعية.
- دائرة الجوازات والجنسية.
- دائرة الاذاعة.

٤- اماره رأس الخيمة :

بدأت اماره رأس الخيمة في الاستقرار والازدهار منذ بداية النصف الثاني من القرن العشرين، خاصة بعد ظهور البترول. ويتولى حاكمها ادارة دفة الحكم فيها في اطار دولة الاتحاد، وأهم الدوائر التي توجد بها ماييلي:

- دائرة البلدية.
- دائرة التعليم.
- دائرة الصحة.
- دائرة البريد.
- دائرة الشرطة.
- دائرة الاشغال العامة.
- دائرة المياه والكهرباء.
- دائرة الجمارك والموانى.
- دائرة الاعلام.

٥- اماره عجمان :

يتكون جهاز الحكم في اماره عجمان من عدد من الدوائر، بالاضافة الى ديوان

الحاكم، ومكتب المستشار القانوني. اما الدوائر فهي خمس:

- دائرة البلدية.
- دائرة العدل.
- دائرة الشرطة والامن العام.
- دائرة الجوازات والجنسية.
- دائرة البريد.

٦- امانة الفجيرة :

وأهم مدنها الفجيرة ودبا والغرفة ويتبعها عدد من القرى. ويعتبر حاكمها - كباقي حكام الامارات - هو الرئيس الاعلى لمختلف السلطات في الامارة. وقد طبقت نظم الادارة الحديثة في الامارة منذ عام ١٩٦٨، وأهم دوائر الحكم فيها مايلي :

- دائرة البلدية.
- دائرة العدل.
- دائرة الشرطة.
- دائرة الجوازات.
- دائرة البرق.

٧- امانة ام القيوين :

يتولى حاكم امانة ام القيوين شئون الحكم فيها في اطار دولة الاتحاد، ويعاونه مكتب سمو الحاكم، ومكتب المستشار القانوني، بالإضافة الى عدد من الدوائر اهمها دائرة البلدية التي اقيمت عام ١٩٦٨.

الباب الثاني تنظيم الوظيفة العامة

تقوم السلطة الادارية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتشغيل مرافقها العامة عن طريق عدد كبير من العاملين لديها اصطلاح على تسميتهم بالموظفين العموميين. وهؤلاء الموظفون لهم نظام قانوني خاص يحكم مراكزهم ويرتب شئون وظائفهم في اغلب دول العالم، ولمعالجة موضوع الموظفين العموميين وايضاح جوانبه المختلفة نتناول بالدراسة تباعا الفصول التالية:

الفصل الاول : ملامح نظام الموظفين.

الفصل الثاني : تعريف الموظف العام.

الفصل الثالث : طبيعة العلاقة الوظيفية.

الفصل الرابع : تولية الموظف العام.

الفصل الخامس : مكان وزمان العمل الوظيفي.

الفصل السادس : حقوق الموظف العام.

الفصل السابع : واجبات الموظف العام.

الفصل الثامن : تأديب الموظف العام.

الفصل التاسع : انتهاء خدمة الموظف.

الفصل العاشر : الاسلام ونظام الموظفين.

الفصل الأول ملامح نظام الموظفين

نحاول في هذا الفصل رسم صورة بيانية للملامح العامة لنظام الموظفين بصفة عامة، فنتناول بالبحث المسائل الآتية:

- تعدد مفهوم الوظيفة العامة.
- أهمية دراسة نظام الموظفين.
- أداة صدور نظام الموظفين.
- مدى وحدة نظام الموظفين.
- الهيكل التنظيمي للوظائف العامة.
- هيئات شئون الموظفين.
- عوامل نجاح نظام الموظفين.

اولا : تعدد مفهوم الوظيفة العامة :

يوجد في العالم مفهومان رئيسيان متقابلان للوظيفة العامة، كل منهما مطبق في عدد من البلدان (٣٢). ونوضح فيما يلي بايجاز الوظيفة في المفهوم الاوروبي، ثم في المفهوم الامريكي.

١- الوظيفة في المفهوم الاوروبي :

الوظيفة في المفهوم الاوربي السائد في أغلب بلاد العالم - ومنها العربية - تعتبر عملا مستقرا carrière وتخضع لنظام قانوني خاص، يختلف عن ذلك الذي يحكم العمل في المشروعات الخاصة، ويتفق والهدف المقصود من الوظيفة العامة وهو تحقيق الصالح العام. وفي هذا النظام يلتحق الفرد في خدمة الدولة عادة في سن مبكرة، ويظل بها حتى بلوغ سن التقاعد أو الاحالة الى

(٣٢) راجع في ذلك - Louis fougère. la Fonction Publique, Etudes et Choix de textes commentés 1966.

المعاش، وينتقل الموظف خلال سني خدمته بين وظائف متعددة ، ويرتقي شيئاً فشيئاً على درجات السلم الإداري. ويحدد النظام الوظيفي المركز القانوني للموظف-وهو مركز تنظيمي أو لائحي - بما يتضمن من حقوق والتزامات، كما يبين الأحكام المنظمة للوظيفة العامة.

٢- الوظيفة في المفهوم الأمريكي :

أما الوظيفة في المفهوم الأمريكي المطبق في الولايات المتحدة وكندا وسويسرا وفنلندا والدول الشيوعية فلا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة. فالموظفون يكادون يخضعون لنفس النظام القانوني الذي يخضع له كافة العاملين لدى غيرهم، وليس لهم من الحقوق غير ما يستمدون جميعاً من الدستور.

والوظيفة لا تمثل عملاً مستقراً وإنما مجرد عمل مؤقت يرتبط في العادة بوظيفة بعينها. فلا ينقل الموظف من وظيفته أو يرقى إلى غيرها، ويؤدي الغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة.

ثانياً: أهمية دراسة نظام الموظفين :

زاد عدد الموظفين أو عمال الدولة في العصر الحديث زيادة كبيرة حتى أصبح يعد في كثير من بلاد العالم بالملايين، وبات الموظفون يمثلون نسبة غير قليلة من سكان كل دولة. ويرجع ذلك إلى زيادة أعباء الدولة العصرية واتساع إطار وظائفها التي كانت تقتصر في الماضي على دفع الاعتداءات الخارجية وحفظ النظام العام الداخلي، وإقامة العدالة، إلى جانب أداء قليل من الخدمات الأساسية، وأصبحت هذه الوظائف تمتد الآن لتشمل إنجاز كثير من الخدمات العامة في مختلف مجالات الحياة، وفاء بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي اعترفت بها الدساتير الحديثة للموظفين إلى جانب الحقوق السياسية.

وقد أدى ازدياد عدد الموظفين وتضخم حجم الوظائف إلى تعقد المشاكل المتصلة بكل من الموظف والوظيفة تعقداً لا بد لحله من الدراسة والتأمل والبحث العلمي، حتى يمكن تقويم العمل الوظيفي ورفع مستوى الموظف. ودراسة نظام الموظفين والاهتمام بالابحاث المتصلة بالوظيفة والموظف من شأنه أن يؤدي إلى تقدم الإدارة وتحسين الخدمات التي يقوم بها الموظفون كما وكيفاً، لصالح

المواطنين جميعا فضلا عما يمكن ان تحققه الدراسة العلمية من رعاية شئون الموظفين انفسهم واصلاح احوالهم، وهم يمثلون قطاعا كبيرا وهاما من قطاعات الشعب.

ثالثا - اداة صدور نظام الموظفين :

يصدر نظام الموظفين غالبا بقانون ليتسم بنوع من الثبات والاستقرار، ويكون فيه ضمان للموظف في مواجهة الادارة. غير أن القانون لا يضع كافة القواعد المتصلة بنظام الموظفين مهما كانت أهميتها وان تعلقت بالمسائل التفصيلية وانما يقتصر على معالجة الأحكام الرئيسية والضمانات الأساسية ليترك مادون ذلك لللائحة تصدرها السلطة التنفيذية. وهذا هو الاتجاه الغالب الذي تسير عليه أغلب البلاد التي تعتبر الوظيفة عملا مستقرا، ومنها مصر (٣٣) والامارات (٣٤). وفي فرنسا ينظم القانون الضمانات الأساسية للموظف فحسب، ويدخل باقي التنظيم ضمن اطار اللائحة تطبيقا لنص المادة ٣٤ من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨. وفي الكويت يضع القانون في أربعين مادة فقط المبادئ الأساسية لنظام الموظفين، بينما يحدد مرسوم الخدمة المدنية اغلب قواعد النظام، ويصدر مجلس الخدمة المدنية القواعد التفصيلية فيما يشبه اللائحة التنفيذية لنظام الموظفين. وتذهب بلجيكا الى أبعد من ذلك فيصدر النظام الوظيفي بأكمله فيها بقرار اداري يأخذ صورة لائحة تنظيمية.

ويقال أن ذلك يسهل تعديل أحكام النظام الوظيفي فيجعله أطوع في مساهمة التطور تحقيقا للصالح العام، ونعتقد أن هذا الاتجاه الأخير يمكن أن يؤدي الى تعسف الادارة وافتئاتها على حقوق العاملين، خاصة بالنسبة للبلاد المتخلفة التي ينخفض فيها مستوى الوعي لدى المواطنين، وينقصها وجود القضاء

(٣٣) وفي مصر تصدر اللائحة التنفيذية لقانون العاملين بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية، وتضع مشروعها لجنة شئون الخدمة المدنية، وذلك طبقا لنص المادة الثالثة من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣. وقد صدرت تلك اللائحة بالقرار رقم ٢ لسنة ١٩٧٨.

(٣٤) راجع القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨.

الاداري القوي النزيه الذي يستطيع أن يتصدى لادارة ويردها الى دائرة الصواب.

رابعاً : مدى وحدة نظام الموظفين :

يقال ان وحدة نظام الموظفين في الدولة تبسط الأمور وتحقق المساواة بين الموظفين. غير أن المساواة لا تكون عادلة واجبة الا اذا تساوت الظروف والشروط. وبعض الوظائف العامة تختلف في طبيعة اعمالها اختلافا يستلزم احيانا خضوعها لقواعد خاصة تختلف عن احكام نظام الموظفين العام. لذلك تصدر عادة- الى جانب النظام الاساسي لموظفي الدولة - قوانين خاصة تضع انظمة اخرى لحكم بعض الوظائف كوظائف القضاء والشرطة والسلك الدبلوماسي.. الخ والاصل أنه يجب الا تتجاوز مخالفة هذه الانظمة الوظيفية الخاصة لنظام الموظفين العام القدر الضروري الذي تستلزمه طبيعة الوظائف التي تحكمها، وغالبا مالا يتعارض ذلك مع زيادة المزايا أو الحقوق التي تتضمنها أنظمة الموظفين الخاصة عادة بالمقارنه بنظام الموظفين العام. فزيادة المرتبات مثلاً- وهي من أهم مزايا الوظائف- تعتبر من مستلزمات بعض الوظائف. فوظيفة القاضي أو ضابط الشرطة أو الدبلوماسي يجب ان يرتفع راتبها لدرجة تتناسب مع حساسية هذه الوظائف وما تتسم به اعمالها من دقة وصعوبة، وما يتعرض له شاغلها من اغراءات ومفاتن.

خامساً : الهيكل التنظيمي للوظائف العامة:

يقصد بالهيكل التنظيمي للوظائف العامة ترتيب المراكز الوظيفية المختلفة في اطار الوحدات الادارية، مع بيان المجموعة التي تضمها، وطبيعتها أو نوعيتها، ودرجتها في السلم الاداري، مما ييسر توزيع العمل بينها، ويوضح العلاقات بين شاغليها (٣٥)، سواء اكانت هذه العلاقات رأسية تتصل بما بين الرئيس والمرؤوس أم افقية تتعلق بالصلة بين رفاق العمل.

وفي مصر تقضي المادة الثامنة من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأن تضع كل وحدة ادارية هيكلًا تنظيميًا لها، يعتمد من السلطة المختصة بعد اخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والادارة. ويقصد بالسلطة المختصة الوزير بالنسبة لوزارته وللمصالح العامة والأجهزة ذات الموازنات

(٣٥) راجع في ذلك Missour sbih, La Fonction publique 1968, p.109 et suiv.

الخاصة التابعة لها أو الخاضعة لاشرافها، والمحافظ بالنسبة لوحدات الحكم المحلي في اطار محافظته، ورئيس مجلس الادارة بالنسبة للهيئة العامة التي يعتلي قمة سلمها الاداري.

وبعد وضع الهيكل التنظيمي تضع كل وحدة جدولا للوظائف التي يتضمنها هذا الهيكل، وترفق بالجدول بطاقات وصف لكل وظيفة، تحدد فيها واجباتها ومسؤولياتها، والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في احدى المجموعات النوعية، وتقييمها باحدى الدرجات التي يبينها القانون وهي عشر درجات، أربع منها تمثل درجات الوظائف العليا وهي درجة وكيل وزارة، والدرجة الممتازة، الدرجة العليا، ودرجة مدير عام، والست الأخرى هي درجات الوظائف العادية وهي الدرجة الأولى، والثانية، والثالثة، والرابعة والخامسة، والسادسة. وقد استلزمت المادة الثانية في فقرتها الأخيرة اعتماد جدول الوظائف وبطاقات وصفها وتقييمها بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة الذي عهد اليه القانون فضلا عن ذلك في المادة التاسعة منه بإصدار القرارات المتضمنة للمعايير اللازمة لترتيب الوظائف والاحكام التي يقتضيها تنفيذها.

وتقسم الوظائف الى مجموعات نوعية، وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب(٣٦). وكل وظيفة تقابلها درجة مالية معينة.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة الرابعة من القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨، على أن "نقسم الوظائف الدائمة طبقا للجدول الملحق بهذا القانون الى أربع فئات :

- الوظائف العليا: وتشمل وظائف وكيل الوزارة ووظائف الحلقة الأولى.

- الوظائف العالية : وتشمل وظائف الحلقة الثانية.

(٣٦) وهذه المجموعات - حسب ما اعلنه الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بقرار رئيس الجهاز رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ - هي :

- ١- وظائف الادارة العليا، ٢- الوظائف الفنية، ٤- الوظائف الحرفية،
- ٥- الوظائف المكتبية. ٦- وظائف الخدمات المعاونة.

- الوظائف المتوسطة: وتشمل وظائف الحلقة الثالثة.

- وظائف المستخدمين : وتشمل وظائف الحلقة الرابعة.

وتنقسم وظائف الحلقة الثانية الى نوعين : فنية وادارية. كما تنقسم وظائف الحلقة الثالثة الى نوعين، فنية وكتابية.

وتحدد الميزانية عدد الوظائف في كل وزارة، ونوع كل وظيفة، وحلقتها، ودرجتها، ولايجوز أن يزيد الموظفون أو المستخدمون في أي درجة على عدد الوظائف المحددة للوزارة (٣٧).

سادسا : هيئات شئون الموظفين :

أدت زيادة عدد الموظفين وكثرة الاعباء الوظيفية الى تضخم وتعقد المشاكل المتصلة بالنظام الوظيفي، ودفع ذلك كافة البلاد المتمدينة الى اقامة هيئات او مجالس او لجان فنية متخصصة للعناية بشئون الموظفين والاشراف عليها وحل مشاكلها. وبعض هذه الهيئات مركزي يقوم بدوره علي مستوى الدولة كلها. وبعضها داخلي يوجد في كل ادارة من ادارت الدولة. وقد تشكل هذه الهيئات من أعضاء كلهم معينون، سواء بصفتهم الشخصية أو بحكم وظائفهم كما هو الشأن في الكويت، وقد يكون بعض اعضائها معيناً والبعض الآخر منتخبا بواسطة التنظيمات النقابية للموظفين كما هو الشأن في فرنسا (٣٨). ومصر.

وقد اقام القانون المصري لجنة مركزية لشئون الموظفين على مستوى الجمهورية يطلق عليها لجنة شئون الخدمة المدنية (٣٩). كما أنشأ القانون عددا من لجان شئون الموظفين في الوحدات الادارية المختصة تسمى لجان شئون العاملين.

وقد نهج قانون الامارات نفس النهج فأقام مجلسا للخدمة المدنية وعددا من لجان شئون الموظفين. ونتحدث فيما يلي عن هيئات شئون الموظفين في كل من مصر ودولة الامارات العربية المتحدة.

(٣٧) نص المادة السادسة من قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

(٣٨) راجع بالنسبة لفرنسا A.De laubadère.Traité de droit administratif t.11 1975 p.43

(٣٩) وذلك بالاضافة الى الجهاز المركزي للتنظيم والادارة وقد سبق بيان دوره في مجال تنظيم الوظيفة العامة.

١- هيئات شئون الموظفين في مصر :

تتمثل هيئات شئون الموظفين في مصر في كل من لجنة شئون الخدمة المدنية، ولجان شئون الموظفين، ونتحدث فيما يلي عن كل منهما :

(١) - لجنة شئون الخدمة المدنية :

نصت المادة الثالثة من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على انشاء لجنة شئون الخدمة المدنية وبينت تشكيلها واختصاصاتها.

تشكيل اللجنة :

تشكل لجنة شئون الخدمة المدنية كما جاء بنص المادة سالفه الذكر من سبعة اشخاص على النحو التالي :

- رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة.. رئيسا.
 - رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.
 - رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة.
 - رئيس الادارة المركزية للخدمة المدنية بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة..
 - وكيل وزارة المالية لشئون الموازنة العامة.
 - وكيل آخر لوزارة المالية يختاره وزير المالية.....أعضاء.
- واللجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها وبنظام العمل بها قرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة.
- وتضع اللجنة لائحة داخلية تتضمن القواعد والاجراءات المتعلقة بسير العمل بها.

اختصاصات اللجنة :

تختص لجنة شئون الخدمة المدنية بمباشرة عدد من الاختصاصات بالغة الأهمية في تنظيم شئون الوظائف العامة، وهذه الوظائف كما بيئتها المادة الثالثة من القانون هي :

- ١ - وضع مشروع اللائحة التنفيذية للقانون، على ان تصدر هذه اللائحة بقرار

من الوزير المختص بالتنمية الادارية. وقد كانت اللجنة - قبل تعديل قانون العاملين (٤٠) - تختص باصدار هذه اللائحة الهامة التي تضم عددا كبيرا من القواعد التفصيلية المنظمة لشئون الوظائف والموظفين.

٢- وضع القرارات والتعليمات التنفيذية التي يقتضيها تنفيذ أحكام هذا القانون.

٣- وضع التعليمات التي تكفل تنفيذ الفتاوي الصادرة من مجلس الدولة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون (٤١) ولائحته التنفيذية وغيره من القوانين والقرارات التنظيمية الصادرة في شأن العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون.

٤- مباشرة الاختصاصات الأخرى الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة. من ذلك ماقضت به المادة العاشرة من القانون بخصوص التقسيمات الوظيفية في الدرجة المالية الواحدة، ومنها ما جاء بالمادة ١٤ من هذا القانون من أنه "يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية، وللعاملين المتدرجين. وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية، يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية". وما جاء بالمادة ١٥ بخصوص التعيين في غير أدنى وظائف المجموعة النوعية، وماورد بالمادة ٢٢ فيما يتعلق بتحديد الوظائف التي لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار.

ويعتمد الوزير المختص بالتنمية الادارية قرارات وتعليمات اللجنة. وتنشر قرارات وتعليمات وابحاث وتوجيهات لجنة شئون الخدمة المدنية في نشرة ربع سنوية تصدر كل ثلاثة أشهر.

(٤٠) راجع القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢.

(٤١) وتنص المادة السادسة من قانون العاملين المدنيين على ان "يختص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأي مسببا فيما تطلبه الوحدات الخاضعة لاحكام هذا القانون متعلقا بتطبيق احكامه ولوائحه التنفيذية عن طريق ادارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزي للتنظيم والادارة".

(ب) - لجان شئون العاملين :

نصت المادة الرابعة من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على تشكيل لجنة أو أكثر لشئون العاملين بكل وحدة ادارية.ويقصد بالوحدة الادارية طبقا لنص المادة الثانية من القانون :

- كل وزارة او مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة.

- كل وحدة من وحدات الحكم المحلي.

- الهيئة العامة.

وبينت المادة الرابعة تشكيل واختصاصات لجان شئون العاملين على النحو التالي :

تشكيل اللجان :

تشكل لجان شئون العاملين بقرار من السلطة المختصة.ويقصد بالسلطة المختصة كما جاء بالمادة الثانية من القانون :

- الوزير المختص.

- المحافظ بالنسبة لوحدات الحكم لمحي.

- رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص.

وتشكل كل لجنة من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية ان وجدت يختاره مجلس ادارة اللجنة النقابية. ويتولى اعمال الامانة الفنية للجنة شئون العاملين رئيس شئون العاملين أو من يقوم بعمله، دون أن يكون له صوت معدود.

وتجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها أو من رئيس الوحدة الادارية، وتكون قراراتها بأغلبية الآراء. فاذا تساوت يرحج الجانب الذي منه الرئيس.

اختصاصات اللجان :

تختص لجنة شئون العاملين بالنظر في التعيين والترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية بالنسبة للعاملين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها،

واعتماد تقارير الكفاءة المقدمة عنهم، كما تختص بالنظر فيما ترى السلطة المختصة عرضه عليها من موضوعات.

وترسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال اسبوع لاعتمادها. فان لم تعتمدها ولم تبد اعتراضا عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ وصولها اعتبرت نافذه. اما اذا اعترضت على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها فيتعين ان تبدي كتابة الاسباب المبررة لذلك وتعيد ما اعترضت عليه الى اللجنة للنظر فيه على ضوء هذه الاسباب وتحدد لها اجلا للبت فيه. فاذا انقضى هذا الاجل دون ان تبدي اللجنة رأيها اعتبر رأي السلطة المختصة نافذا، اما اذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الاجل المحدد فانها ترسل اقتراحاتها الى السلطة المختصة لاتخاذ مآتراه بشأنها، ويعتبر قرارها في هذه الحالة نهائيا.

٢- هيئات شئون الموظفين في الامارات :

تتكون هيئات شئون الموظفين في دولة الامارات العربية المتحدة ايضا من كل من مجلس الخدمة المدنية، ولجان شئون الموظفين. وتتشابه هذه الهيئات من حيث تشكيلاتها واختصاصاتها الى حد كبير مع مثيلاتها في مصر. ونتحدث فيما يلي عن كل منها :

١- مجلس الخدمة المدنية :

نصت المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية بدولة الامارات العربية المتحدة على انشاء مجلس للخدمة المدنية وبينت تشكيله، كما حددت المادة ١٨ من القانون مالهذا المجلس من اختصاصات.

تشكيل المجلس :

يؤلف مجلس الخدمة المدنية - كما جاء بنص المادة المذكورة- من ثمانية اشخاص. رئيس وسبعة أعضاء من عناصر ادارية، ومالية، وقانونية. لا تقل درجة أي منهم عن الدجة الأولى من الحلقة الأولى، على ان يكون من بينهم ممثل لكل من دائرة شئون الموظفين ووزارة المالية. ويصدر بتشكيل هذا المجلس قرار من مجلس الوزراء.

ولم يحدد القانون وزيرا معيناً بصفته، كوزير المالية او وزير الدولة للشئون الادارية مثلا ليتولى رئاسة المجلس، ولكنه ترك امر هذا الاختيار لمجلس الوزراء

حسب ما يراه الأنسب، واشترط في الأعضاء ان يكونوا من بين تخصصات معينة تشمل المسائل الادارية والمالية والقانونية والا تقل درجة اي منهم عن الدرجة الأولى.

اختصاصات المجلس :

يستهدف مجلس الخدمة المدنية - حسب ما جاء بالفقرة الثانية من المادة رقم ١٧ من القانون - تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والمستخدمين، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها، وكشف المخالفات في الجهاز الاداري والتحقيق فيها واقتراح الحلول التي تكفل تلافيها مستقبلا.

وقد فصلت المادة رقم ١٨ من قانون الخدمة المدنية اختصاصات المجلس، فقضت بأن يختص المجلس بما يأتي :

- ١- اقتراح مشروعات القوانين واللوائح والنظم الخاصة بشئون الوظائف العامة، وابداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل اقرارها.
- ٢- الاشراف على تنفيذ قوانين ولوائح ونظم التوظيف وتفسيرها ومراقبة تطبيقها.
- ٣- اقتراح النظم الخاصة باختيار اصلح المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات العلمية اللازمة لها.
- ٤- اقتراح النظم الخاصة بتدريب الموظفين والاشراف على تنفيذها بما يضمن رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض.
- ٥- اقتراح النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وحسن اداء الجهاز الاداري ويتم ذلك عن طريق دائرة شئون الموظفين.
- ٦- اقتراح القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف ودرجاتها بحسب ما تقتضيه حاجة العمل.
- ٧- اقتراح النظم الخاصة بالبدلات والخدمات الصحية والاجتماعية للموظفين والمستخدمين وشروطها.
- ٨- النظر في شكاوي الموظفين وتظلماتهم فيما يختص بشئونهم الوظيفية واتخاذ القرارات بشأنها.

٩- اية اختصاصات اخرى يعهد بها الى المجلس بمقتضى قانون أو لائحة أو نظام.

ولمجلس الخدمة المدنية - في سبيل ممارسة اختصاصاته- ندب من يرى ندبه من الموظفين لاجراء الابحاث اللازمة في الوزارات المختلفة.وله بموافقة الوزير المختص حق الاطلاع على الاوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى ضرورة لها (المادة ١٩).

وعلى مجلس الخدمة المدنية ان يرفع الى رئيس مجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن منجزاته ومراحل التقدم التي حققها في تنفيذ المهام الموكولة اليه. وعن ملاحظاته على شئون التوظيف بصورة عامة وسير الجهاز الاداري ومقترحاته المتعلقة بتطوير هذا الجهاز وزيادة فعاليته (المادة ٢٠).

وقد عهد القانون الى دائرة شئون الموظفين بمعاونة مجلس الخدمة المدنية في ممارسة مهامه وتهيئة الابحاث والمعلومات التي يطلبها، ومسك وحفظ السجلات اللازمة لاعماله، وكذلك مراقبة ومتابعة تنفيذ قراراته لدى الوزارات المختلفة، وذلك بالاضافة الى الاشتراك مع وزارة المالية والوزارات المعنية في مراجعة مشروعات ميزانيات واعتمادات الوزارات فيما يختص بالوظائف عدداً ودرجة، وغير ذلك مما يقرر للموظفين والمستخدمين من مرتبات وبدلات وابداء ملاحظاتها عليها، وذلك قبل اقرارها من الجهات المختصة (المادة ٢١) وقد ألزم القانون الوزارات بموافاة دائرة شئون الموظفين بصورة من القرارات التي تصدرها في شئون موظفيها ومستخدميها وذلك خلال أسبوعين على الاكثر من تاريخ صدورها (المادة ٢١ مكرراً ثانياً).

لجان شئون الموظفين :

نصت المادة ٣٢١ مكرراً اولاً من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على ان "تنشأ في كل وزارة او مجلس لجنة لشئون الموظفين".

تشكيل لجنة شئون الموظفين :

تشكل لجنة شئون الموظفين بقرار من الوزير المختص- وهو الرئيس الأعلى لوزارته - من ثلاثة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الوزارة او المجلس وهذا العدد يمثل الحد الأدنى فقط لعدد أعضائها الذين يجوز زيادتهم عن ذلك.

ويتولى أعمال السكرتارية بهذه اللجنة رئيس شئون الموظفين أو من يقوم مقامه دون ان يكون له صوت معدود.

اختصاصات لجنة شئون الموظفين :

تختص لجنة شئون الموظفين بما يأتي :

١ - النظر في جميع التعيينات فيما عدا موظفي الحلقة الأولى.

٢ - النظر في نقل وترقيات وعلاوات موظفي الحلقتين الثانية والثالثة.

٣ - ما يرى الوزير المختص عرضه عليها من شئون اولئك الموظفين.

سابعاً : عوامل نجاح نظام الموظفين :

إذا كان للموظفين - في اغلب دول العالم - نظام قانوني متميز يحوي من القواعد ما يحكم الجوانب المختلفة المتصلة بكل من الوظيفة وشاغلها فان عوامل متعددة يجب مراعاتها في هذا النظام، اذا اريد له النجاح في تحقيق اهدافه التي تتركز في الارتفاع بمستوى الاداء الوظيفي او الكفاءة الانتاجية للعمل الوظيفي، ورعاية شئون الموظف العام وتزويده بما يلزم من حقوق و ضمانات. واهم هذه العوامل هي :

١ - اشراف هيئة علمية :

اصبح من اللازم بعد تضخم عدد موظفي الدولة وتعقد مشاكل الوظيفة العامة انشاء هيئة علمية مركزية تتخصص في دراسة شئون الوظيفة والموظف دراسة علمية موضوعية منزهة عن الاعتبارات السياسية والشخصية. وتقوم هذه الهيئة ببحث مشاكل الوظائف والموظفين واقتراح حلولها والكشف عن افضل السبل او النظم لرفع الكفاءة الوظيفية فتتولى اجراء الدراسات المتصلة بتقسيم الوظائف العامة والتنسيق بينها وترتيبها وتوصيفها وبيان ماتتطوي عليه من اعمال وما يتطلب في شاغلها من اشتراطات ومؤهلات، كما تضع النظم المتعلقة بحسن اختيار الموظفين وتدريبهم ورقابتهم وتقييم أدائهم، وتتولى الاشراف على تطبيق قوانين الموظفين واقتراح مشروعاتها... الى غير ذلك من المسائل المتصلة بنظام الموظفين، ومن امثلة هذه الهيئات العلمية - كما سبق القول - ادارة الوظيفة العامة في فرنسا، والجهاز المركزي للتنظيم والادارة في

مصر، وديوان الموظفين في الكويت (٤٢)، ومجلس الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة.

٢- مراعاة التخصص الوظيفي :

اصبحت قاعدة التخصص وتقسيم العمل على اساس نوعه من القواعد المستقرة ذات النفع الاكيد. لذلك يجب ان يقوم النظام الوظيفي على اساس من التخصص الموضوعي بان يختار لكل وظيفة الموظف المتخصص فيما تنطوي عليه من اختصاصات او أعمال او واجبات. وذلك حتى يتمكن الموظف من اداء مهام وظيفته على الوجه اللائق بعد ان اصطبغت الوظيفة الحديثة بصبغة فنية تجعل من الصعب على غير المتخصص ممارسة ما تنطوي عليه من اعمال او واجبات. فيجب اختيار الموظف المناسب بتخصصة للوظيفة المراد شغلها، ومثل هذا الاختيار يكون موضوعيا بعيدا عن الاعتبارات الشخصية التي قد تدفع الى تعيين بعض اقارب او اصدقاء او معارف ذوي السلطة او الجاه في وظائف لم يؤهلوا لها، وبالاختيار الموضوعي على اساس غير شخصية-كالشهادات الدراسية، والخبرات العملية، واجتياز الاختبارات الوظيفية ومسابقات التعيين - تتحقق المساواة العادلة ويراعي تكافؤ الفرص أمام الجميع في تولى الوظائف العامة.

٣- تحديد الحقوق و الواجبات :

لعل من أهم اسباب ارتفاع أو زيادة كفاءة التنظيم الوظيفي، ومن أهم عوامل نجاح الموظف في أداء عمله وضوح ودقة تحديد مركزه القانوني بما يضمن له من حقوق كافية لحمايته ورعاية شئونه، وما يفرض عليه من واجبات او التزامات مناسبة لطاقته وامكانياته، دقة التحديد حتى لا يتحير في فهمها او يراوغ في تفسيرها.

ولعل أهم حقوق الموظف هو حقه في الراتب أو الأجر أو المقابل المالي لعمله. فيجب تقييم المقابل المالي لكل وظيفة تقييما عادلا يقوم على اساس نوعية

(٤٢) نشأ ديوان الموظفين بالكويت بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ وهو هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء وله اختصاصات متعددة تتفق في جملتها مع اختصاصات الهيئات المشابهة في البلاد الاخرى. ومن هذه الاختصاصات الافتاء في المشاكل القانونية المتصلة بالوظائف المدنية.

الوظيفة، ومدى ثقل اعبائها، وماتستلزم من جهد، وماتتطلب من تأهيل. ويجب عدم التوقف عند القيمة العددية للراتب او الأجر والنظر بعين الاعتبار الى قيمته الحقيقية او قوته الشرائية، وهذا يستدعي المراجعة المستمرة لمبالغ الرواتب للحفاظ على قيمتها الحقيقية رغم الارتفاع المستمر في اسعار السلع والخدمات. كما يجب مراعاة اقامة التناسب بين الرواتب الحكومية واجور العاملين بالقطاع الخاص. اذا أن ارتفاع مرتبات الموظفين من شأنه اجتذاب ذوي الكفاءات الى ميدان الوظائف العامة في حين يؤدي انخفاضها الى تسرب أصحاب الكفاءات من الوظائف العامة الى المشروعات الخاصة، وهو مايحدث الآن في أغلب البلدان. اما واجبات الموظف فقد يشوبها الغموض فيما يتعلق بتحديد مسؤوليات او اعمال وظيفته على وجه الخصوص. فكثيرا مايثور الشك والخلاف حول الاختصاص ببعض الامور التي يمكن ان تتصل أو تلحق بأكثر من وظيفة ولم يحدد النظام الوظيفي صاحب الاختصاص فيها، مما يثير التنازع ايجابيا فيدعي اكثر من موظف دخولها ضمن اعمال وظيفته، أو سلبيا فيتنكر لها الجميع ويدعي صاحب كل وظيفة عدم دخولها في اختصاصات وظيفته.

٤- كفاية الجزاء بنوعيه :

ان الانسان بطبيعته لا يعمل في العادة الاخوفا من عقاب في حالة الاساءة او طمعا في ثواب في حالة الاحسان. حتى المتقين من الناس يعملون الصالحات ويجتنبون السيئات ويدعون ربهم رغبا ورهبا. وعلى ذلك طبع الانسان وكانت خلقة. وتلك سنة الله في خلقه ولن تجد لسنة الله تبديلا. وبمقدار استجابة نظام العاملين لهذه الحقيقة لفكرة الجزاء بنوعيه الثواب والعقاب بمقدار نجاحه في تحقيق اهدافه، و الجزاء من جنس العمل :

- فيجب ان يثاب الذين يحسنون العمل من الموظفين ولا يساؤون بغيرهم حتي لا تضعف همهم وينضمون تلقائيا الى المتكاسلين منهم. وقد نصت المادة ٥٠ من قانون العاملين المصري بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على ان " تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الاهداف وترشيد الاداء على ان يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الاهداف وترشيد الاداء على ان يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها،

وبمراعاة الا يكون صرف تلك الحوافز بفئات موحدة وبصورة جماعية كلما سمحت طبيعة العمل بذلك وأن يرتبط صرفها بمستوى العامل والتقارير الدورية المقدمة عنه" ونرجو ان يطبق هذا النص تطبيقا فعليا سليما. وقد اعترف قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات بالترقية بالاختيار والعلاوة التشجيعية كحوافز للعمل الوظيفي(٤٣).

- ويجب ان يعاقب الذين يتقاعسون و يسيئون العمل من الموظفين ولا يتركون بلا رادع يعيدهم الى دائرة الصواب ويمنع غيرهم من الاقتداء بهم في تخاذلهم واهمالهم.وقد نصت المادة ٧٨ من قانون العاملين المصري على ان "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبيا.."

ونصت المادة ٦٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية على ان كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته يجازي تأديبيا".

٥- الالتزام بالعدد الأمثل :

العدد الأمثل للموظفين هو العدد الذي يؤدي الى أفضل تشغيل للإدارة، ويمكن بالدراسة والبحث تحديد العدد الأمثل للموظفين من مختلف التخصصات في كل ادارة من ادارات الدولة. ويجب مراعاة الا ينقص عدد موظفي كل ادارة عن هذا العدد أو يزيد عليه. وذلك لتفادي ما لكل من النقص والزيادة من مساوئ. فنقص عدد الموظفين عن العدد الأمثل يؤدي الى اثقال كاهلهم وتحميلهم بما فوق طاقتهم فضلا عن عدم انجاز الأعمال المطلوبة من ادارتهم. اما زيادة عدد الموظفين - خاصة الإداريين منهم - فمن شأنه عرقلة العمل الوظيفي وتشتيت المسؤولية وانتشار الخمول والتكاسل والالتكال على الآخرين. فضلا عن زيادة الأعباء المالية للدولة دون مبرر، وتكون مرتبات الموظفين الزائدين عن الحاجة اشبه بمعونات اجتماعية تصرف لمن قد لا يستحقها. وقد اصبحت مشكلة التضخم الوظيفي من اهم المشاكل التي تعاني منها كثير من الدول المتخلفة. ويرجع هذا التضخم الى عدة اسباب اهمها عدم اقامة دراسات علمية حول

(٤٣) راجع المادتين ٣١ و٢٤ من القانون المذكور.

العدد الامثل للموظفين في كل ادارة، واتباع الدولة لسياسة تعيين كافة الخريجين بصرف النظر عن الحاجة اليهم تجاوبا مع الأفكار الاشتراكية او وفاء من الدولة بالحقوق الاجتماعية للمواطنين ومنها حق العمل. وللتخلص من التضخم الوظيفي وعيوبه يجب وقف التعيينات الجديدة في المجالات التي بها فائض من الموظفين، مع العمل في نفس الوقت على امتصاص هذا الفائض في ادارات جديدة.او اعادة توجيهه وتدريبه على العمل في المجالات التي تعاني من نقص الموظفين، مع مراعاة اعتبارات التخصص قدر الامكان.

الفصل الثاني

تعريف الموظف العام

ليس من السهل وضع تعريف دقيق شامل للموظف العام، يصلح في جميع البلدان، او حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف في اطار بلد واحد. ولا يضع المشرع عادة تعريفا جامعا للموظف العام، وانما يقتصر كل قانون من قوانين الموظفين المتعددة على تحديد الخاضعين لاحكامه.

واذا كان لزاما علينا ان نورد تعريفا - ولو تقريبا - للموظف العام، فإنه كل من يولي وظيفة دائمة او مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر (٤٤).

ونحن نعلم ان هذا القول منتقد، لانه يورد في التعريف كلمة "وظيفة" وهي مشتقة من المعرف وهو "الموظف". وفكرة الوظيفة نفسها تحتاج الى تعريف وايضاح بعد ان اعترف المشرع بوجود الوظائف المؤقتة، وكان تعريف الموظف والوظيفة قبل ذلك - ولا يزال في فرنسا والبلاد التي حذت حذوها- يستند الى فكرة دائمية او انتظام العمل في خدمة الدولة كعامل اساسي في التعريف.

ولكن المشرع هو الذي جانبه التوفيق عندما اعترف في بعض القوانين بوجود الوظائف المؤقتة. اذ لم يعد تعريف الموظف العام من الأمور السهلة، ووقع الخلط والتبس الأمر حتى على الفقهاء والمتخصصين في تكييف بعض الأعمال التي تعهد بها الادارة الى بعض الافراد وما اذا كانت تعتبر وظيفة مؤقتة تستتبع خضوع صاحبها لاحكام النظام القانوني للموظفين العموميين، أم أنها لا تعتبر كذلك. وعلى سبيل المثال هل يعتبر موظفا المهندس الحر الذي تشركه الادارة في لجنة لتقصي الحقائق حول اسباب وقوع حادث خطير ولو لم يستغرق عمله في ذلك غير بضعة ايام؟ وهل يعد موظفا المحامي الحر الذي

(٤٤) راجع في تعريف الموظف العام في القانون المقارن :

E.S.Laso Traité de droit administratif,p.257 e suiv.

تشركه الادارة في لجنة لصياغة مشروع قانون من القوانين، يستمر عمله فيها لبضعة اشهر؟.

ومع الاعتراف بصعوبة المشكلة، لا نرى مخرجا للافلات من مأزق تمييز الموظف العام- في حالة اعتراف المشرع بوجود الوظيفة المؤقتة - الا بقيام الهيئة المختصة بالدولة بإعداد الهيكل التنظيمي للوظائف العامة اعدادا دقيقا، وترتيب هذه الوظائف وتصنيفها الى حد بيان مختلف الوظائف الدائمة والمؤقتة الداخلة في هذا الهيكل، بحيث يسمح ذلك بالقول بأن الموظف هو من يشغل احدى هذه الوظائف، سواء اكانت دائمة ام مؤقتة. وليس من المستحيل - رغم صعوبة الأمر- ترتيب الوظائف. المؤقتة وتصنيفها في مجموعات، حسب ماهو كائن بخصوصها وما يمكن توقعه بشأنها.

وبتحليل التعريف سالف الذكر يتضح ان لمفهوم الموظف العام عنصرين هما صحة اجراءات التولية، والتبعية لمرق عام يدار بطريق مباشر. ونوالي فيما يأتي الحديث في كل منهما.

١- صحة اجراءات التولية :

لكي يتصف الشخص بصفة الموظف العام يجب ان يكون قد شغل وظيفته وفقا لاجراءات قانونية صحيحة. وتتركز هذه الاجراءات غالبا في صدور قرار التعيين من صاحب الاختصاص طبقا للاوضاع التي يقررها القانون. وقد تتمثل في ابرام عقد محدد المدة بين الادارة واحد الأفراد لشغل وظيفة معينة. بل ويحدث ان يتم شغل الوظيفة عن طريق الانتخاب كما هو الشأن في اختيار أعضاء مجالس السلطات اللامركزية المحلية كمجالس المحافظات ومجالس المدن او البلديات (٤٥).

فلا يعتبر موظفا عاما من يقوم بأعمال احدى الوظائف العامة دون ان يتولى امرها طبقا للاجراءات القانونية الصحيحة. وذلك مع مراعاة نظرية الموظف الفعلي التي اقامها القضاء الاداري واعترف بمقتضاها بمشروعية اعماله حماية

(٤٥) اما اعضاء البرلمان فلا يعتبرون موظفين عموميين لانهم يمثلون السلطة التشريعية التي تتولى وضع تشريعات الدولة ومراقبة السلطة التنفيذية. وتضع الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات القواعد التي تحدد النظام القانوني لنواب الشعب.

لمصالح الغير، و اقر له وعليه وفقا لها ببعض الحقوق والواجبات (٤٦).

ويستوي ان يكون العمل او الوظيفة دائمة ام مؤقتة. ويقصد بالوظيفة الدائمة تلك التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمان معين. اما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، او تكون لغرض مؤقت. كما يستوي ان يشغل الموظف وظيفته بصفة مؤقتة محددة سلفا ببضع سنين، ام ان يشغلها الى ان تنتهي خدمته ببلوغ سن التقاعد او الاستقالة او الفصل او الوفاة. وكان يشترط في النظرية التقليدية - التي لا تزال سائدة في فرنسا حتى الآن - ان يشغل الفرد وظيفة دائمة بصفة دائمة (٤٧). ولكن التطور والحاجات العملية أدت الى ظهور الوظائف المؤقتة والتولية المؤقتة للوظائف الدائمة (٤٨).

ولا يعتبر المورد او مقاول الاشغال العامة المتعاقد مع الادارة او من يشابهها موظفا عاما. وليس ذلك لأن عمله مؤقت او عارض، وهو امر جائز وقائم

(٤٦) راجع في ذلك للمؤلف : نظرية الظاهر في القانون الاداري - مجلة الحقوق والشرعية - جامعة الكويت - السنة الرابعة - العدد الاول - ص ٥٧ وما بعدها.

(٤٧) A. plantey, traité pratique de la fonction publique, t.1. 1971p.16et suiv.

وانظر حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في ديسمبر عام ١٩٥٩ في القضية رقم ١٦٥ لسنة ٥ القضائية، وحكمها الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٧٠.

(٤٨) اعترف القانون المصري بالوظائف المؤقتة. فنصت المادة الثالثة عشرة من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على انه "يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الاحوال المبينة في هذا القانون".

وقضت المادة الرابعة عشرة من هذا القانون بأنه : "يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والاجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة او موسمية والعاملين المتدرجين..". وكان قانون العاملين المصري السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ينص على ان يكون التعيين في الوظائف المؤقتة وفقا للقواعد التي تضمنتها اللائحة التنفيذية. اما القانون الذي سبقه وهو القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فكان ينص صراحة على الوظائف الدائمة والمؤقتة ويحدد المقصود بكل منها ويخضعها بنوعها لاحكامه. وهو نفس مسلك قانون الخدمة المدنية الكويتي الذي نص في المادة ١٢ منه على ان "الوظائف اما دائمة واما مؤقتة" وكانت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في دولة الامارات العربية المتحدة تنص على ان "الوظائف اما دائمة او مؤقتة. والوظيفة الدائمة هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمان معين. اما الوظيفة المؤقتة فتقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد او يكون لغرض مؤقت". وقد الغيت هذه المادة بمقتضى القانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨. غير ان =

بالنسبة للوظائف المؤقتة، وإنما لأن العقد الذي يربطه بالإدارة ليس عقد توظيف وإنما هو عقد مقاوله أو عقد اشغال عامة له احكامه المختلفة عن احكام عقد التوظيف الذي عن طريقه يتم شغل بعض الوظائف العامة في الحالات التي يحددها القانون.

وقد انكر الفقه والقضاء على المجندين العسكريين صفة الموظف العام، وكان ذلك يعزي الى توقيت عملهم بزمان محدد، فلا يتوافر فيهم شرط القيام بعمل دائم، اي شغل وظيفة دائمة بصفة دائمة، وهو شرط لازم لاكتساب صفة الموظف العام في النظرية التقليدية(٤٩). غير ان هذه النظرية قد اهتزت وبعدت عن حقيقة الأوضاع القانونية بعد ان اعترفت التشريعات بصفة الموظف العام لمن يشغل الوظائف المؤقتة او يعمل في الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة(٥٠). لذلك وجب البحث عن سبب آخر لعدم الاعتراف للمجندين بصفة الموظف العام، رغم انهم يعملون بالخدمة العسكرية بصفة منتظمة لمدة تتراوح بين سنة وبضع سنين. ويلاحظ ان حالة المجند تشبه حالة المكلف بالعمل في وظيفة معينة لمدة محددة كسنتين أو ثلاث رغم أن هذا الأخير يعترف له في اغلب القوانين بصفة الموظف العام(٥١). فأوامر التكليف - كالتجنيد - تجعل العمل الزاميا بالنسبة لمن تصدر في شأنه طوال المدة المحددة لها. وتتمثل أوجه الخلاف بين التجنيد والتكليف في امرين اثنين فقط وهما ان التجنيد ملزم لكافة

= القانون في دولة الامارات العربية المتحدة لا يزال يعترف بالوظيفة المؤقتة. وقد نصت المادة ٨٩ من قانون الخدمة المدنية على ان "تنتهي خدمة الموظف لأحد الاسباب الآتية ٠٠٠ - الغاء الوظيفة المؤقتة".

(٤٩) راجع في ذلك الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق - ص٦٨ وانظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٩ ديسمبر عام ١٩٥٩ في القضية رقم ٦٤٥ لسنة ٥ القضائية.

(٥٠) يعترف القانون البلجيكي بصفة الموظف العام لمن يعمل في وظيفة دائمة بصفة مؤقتة، ولو لعدة اشهر او لبضعة ايام فقط. فالهم في هذا القانون هو دائمية الوظيفة وليست المدة التي يشغلها الموظف. وهو نفس ما قضت به المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٧٢ في دولة الامارات العربية المتحدة. راجع في ذلك

pierre wigny,drot administratif,1962p174

(٥١) لايعتبر الشخص موظفا في القانون البلجيكي الا اذا التحق بالخدمة طوعا بارادته. راجع فيني - المرجع السابق - ص١٧١.

المواطنين الاصحاء من الرجال، وانه يكاد يكون خدمة مجانية بلامقابل. اما التكليف فيصدر بشأن الصالحين لتولي وظائف معينة يقل عدد المرشحين لها عن عدد ماتحتاجة الادارة منهم. ويكون عادة بأجر المثل. ولعل سبب انكار صفة الموظف العام على المجند مع الاعتراف بها للمكلف، يكمن الآن في أن الجندية خدمة الزامية مفروضة على كافة المواطنين الأصحاء من الذكور، بلامقابل مالي مذكور. فضلا عن ان الشروط المستلزمة في الموظف من النواحي الأخلاقية والعلمية قد لا تتوافر في المجند (٥٢).

٢- التبعية لمرفق عام :

ويشترط اخيرا ليكون الشخص موظفا عاما ان تكون الوظيفة التي يشغلها تابعة لأحد المرافق العامة التي تدار بطريق مباشر (٥٣). سواء اكانت السلطة التي تتولى ادارته مركزية ام لامركزيا وسواء اكان المرفق اداريا ام اقتصاديا. مع ملاحظة ان القضاء الاداري الفرنسي ينكر صفة الموظف العام على غير شاغلي الوظائف القيادية في المرافق الاقتصادية (٥٤). اما العاملون في المرافق التي لا تدار بالطريق المباشر وانما بطريق الامتياز او الاقتصاد المختلط فلا يعتبرون موظفين عموميين، رغم انهم يعملون في خدمة مرافق عامة ولا خلاف في ذلك.

فاذا توافر هذان العنصران او الشرطان اتصف العامل بصفة الموظف العام

(٥٢) وقد اعترفت المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم حديث لها باختصاص القضاء الاداري بنظر المنازعة بين احد جنود الاحتياط المستدعين للخدمة وبين ادارة القوات المسلحة باعتبارها من المنازعات الادارية. وذلك لان المنازعة " تتعلق بأحد العاملين الذين يساهمون في تسيير نشاط احدى السلطات الادارية في الدولة وهي القوات المسلحة الذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام. وهذا الحكم يثير بعض التساؤلات ولكنه لا يقطع بالاعتراف للمجند بصفة الموظف العام. راجع القضية رقم ٢١٧ لسنة ١٦ ق ١٧ ديسمبر ١٩٧٤.

(٥٣) ولا يشترط ان يكون هذا المرفق تابعا للادارة. فالقضاء يعتبر مرفقا عاما من مرافق الدولة، رغم خصوصيته واستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية بحكم الدستور. ورجال القضاء موظفون عموميون رغم عدم تبعيتهم للادارة واستقلالهم وعدم قابليتهم للعزل، وكل ما في الامر أن لهم نظاما قانونيا خاصا يختلف عن النظام القانوني العام للموظفين.

(٥٤) راجع في ذلك : اندريه دي لوبادير - المرجع السابق - ص ٢٣.

بصرف النظر عن نوع العمل الذي يقوم به، ومدى أهميته وسواء اكان وطنيا أم اجنبيا. معينا أم متعاقدا، مثبتا أم غير مثبت. يتقاضى راتبا دوريا أم لا يتقاضى، يخضع لنظام الموظفين العام أم لاحد الأنظمة الوظيفية الخاصة، يعمل لدى السلطة المركزية أم لدى احدى السلطات اللامركزية.

تعريف الموظف في مصر :

قضت المادة الرابعة عشرة من دستور عام ١٩٧١ بأن " الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب.." غير ان المشرع لم يضع تعريفا جامعا لفكرة الموظف العام. واقتصرت قوانين الموظفين المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لاحكامها. فنصت المادة الاولى من قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على ان يعتبر موظفا في تطبيق احكامه كل من يعين في احدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانونا. فلما جاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - الذى أطلق على الموظفين تسمية العاملين المدنيين بالدولة (٥٥) - قضى في مادته الثانية بأن يعتبر عاملا في تطبيق احكامه كل من يعين في احدى الوظائف الدائمة او المؤقتة بقرار من السلطة المختصة. ثم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى لا يكاد يختلف حكمه عن حكم القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. وتعرف المادة الاولى من القانون الاخير العامل في تطبيق احكامه بأنه كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لاحكامه وهم العاملون بوزارات الحكومة وكذلك العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. ولا يختلف هذا الحكم عن نظيره في القانون السابق الا في اضافة عبارة " والاجهزة التي لها موازنة خاصة " الى

(٥٥) ولم يكن ثم داع لاستبدال لفظ غامض مختلف في تحديد معناه الدقيق وله مفاهيم متعددة متباينة، بلفظ الموظف وهو لفظ مستقر واضح المدلول. ولا يزال اصطلاح الموظف العام مستعملا في الدستور والقوانين المصرية حتي الآن. فتنص المادة ٧٢ من دستور ١٩٧١ على اعتبار الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية من جانب الموظفين العموميين جريمة يعاقب عليها القانون. ومن القوانين التي استخدمت تعبير الموظف العام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وقانون حماية الأموال العامة رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢ والقانون الذي الغاه، وهو القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن تعديل بعض نصوص قانون العقوبات.

العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها. وهي عبارة غامضة غير موفقة (٥٦).

ويوسع المشرع المصري احيانا من مدلول الموظف العام بصدد تطبيق بعض القوانين (٥٧). من ذلك القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن تعديل احكام قانون العقوبات المتصلة باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر. فتوسع المادة ١١٩ مكررا منه من مدلول الموظف العام لدرجة تخرج بهذا المصطلح عن معناه التقليدي والمتعارف عليه. فتدخل في اطار الموظفين من ليس منهم كالعاملين في القطاع العام، والعاملين في الجمعيات الخاصة ذات النفع العام، والعاملين في الجمعيات التعاونية، وكل من فوضته الادارة في القيام بعمل معين (٥٨).

(٥٦) وذلك لأن هذه الاجهزة لا شك ليست اشخاصا لا مركزية، لان هذه الاشخاص بنوعيتها المحلية والرفقية قد ورد ذكرها بنفس المادة، فاذا لم تكن هذه الاجهزة اشخاصا لا مركزية فهي اذن فروع من السلطة المركزية وان اعترف لها بقسط من الاستقلال يتمثل في التمتع بميزانية او موازنة خاصة.

(٥٧) في فرنسا ايضا يختلف تعريف الموظف من حيث سعة النطاق او ضيقة من مجال الى آخر. ففي مجال المسئولية والتأديب تتسع فكرة الموظف العام. وفي مجال المزايا الوظيفية تكون الفكرة اكثر ضيقا، راجع في ذلك مطول فالين - ص ٣٠١.

(٥٨) نصت المادة ١١٩ مكررا على انه " يقصد بالموظف العام في حكم هذا الباب :

١ - القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الادارة المحلية.

ب- رؤساء واعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية عامة سواء اكانوا منتخبين ام معينين.

ج- افراد القوات المسلحة .

د - رؤساء واعضاء مجالس الادارة والمديرون وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت اموالها اموالا عامة طبقا للمادة السابقة وتشمل الدولة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة ووحدات القطاع العام والنقابات والاتحادات، والمؤسسات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها احدى هذه الجهات، واية جهة اخرى ينص القانون على اعتبار اموالها من الاموال العامة.

هـ- كل من يقوم بأداء عمل يتحمل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين او النظم المقررة، وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به.

ويستوي ان تكون الوظيفة او الخدمة دائمة او مؤقتة بأجر او بغير اجر طوعية او جبرا ولا يحول انتهاء الخدمة او زوال الصفة دون تطبيق احكام هذا الباب متى وقع العمل اثناء الخدمة او توافر الصفة.

وقد اعتبر المشرع في المادة ١١١ من قانون العقوبات في حكم الموظفين العموميين في تطبيق احكام الرشوة العاملين بالقطاع العام، وذلك باضافة فقرة الى هذه المادة بالقانون رقم

١٢٠ لسنة ١٩٦٢.

ولم يقصد المشرع بذلك - في رأينا - غير مجرد توسيع النطاق الشخصي للتجريم بخصوص الجرائم التي نص عليها، لجعلها تنطبق على الموظفين وعلى بعض الفئات من غير الموظفين، تقديرًا من المشرع لأهمية دورهم وخطورة أعمالهم. ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقًا في مسلكه، وكان الأفضل والأوفق أن ينص القانون على تطبيق هذه العقوبات على الموظفين العموميين، بالإضافة إلى الفئات الأخرى التي يعددها. وبذلك يحقق المشرع هدفه في توسيع إطار التجريم بالنسبة للأشخاص، دون أن يثير الخلط بين الأشياء أو ينال من المعنى الاصطلاحي المتعارف عليه للموظف العام.

تعريف الموظف في الإمارات :

فرق قانون الخدمة المدنية الاتحادي بين الموظف والمستخدم وعرفت المادة الثانية منه الموظف بأنه : كل من عين في وظيفة من الوظائف العليا أو العالية أو المتوسطة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون " وعرفت المستخدم بأنه " كل من عين في وظيفة من وظائف الحلقة الرابعة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون ".

وهذا التعريف - كما هو واضح - يميز الموظف الخاضع لأحكام قانون معين . هو ذلك الذي أورد التعريف. وبالتالي فهو لا يضع تعريفًا جامعًا مانعًا للموظف بصفة عامة. وهو يفرق بين الموظف والمستخدم على نحو مشابه لمسلك قانون موظفي الدولة المصري السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١. وتقوم التفرقة على أساس المستوى الوظيفي.

وقد أخذت قوانين بعض الإمارات بهذه التفرقة بين الموظف والمستخدم، وتبنت نفس التعريفات التي أوردتها قانون الخدمة المدنية الاتحادي بهذا الشأن وبنفس الصيغة. من ذلك قانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة الصادر عام ١٩٨٣ في مادته الأولى .

أما إمارة أبو ظبي فقد ذهبت إلى أبعد من ذلك وتبنت قانون الخدمة المدنية الاتحادي بأكمله بالنسبة لموظفيها المحليين وصدر القانون رقم (١) لسنة ١٩٧٥ في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبو ظبي فقضى في مادته الأولى بأن "تسري أحكام القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على جميع موظفي حكومة إمارة " أبو ظبي " ومستخدميها المدنيين ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للإمارة ".

الفصل الثالث

طبيعة العلاقة الوظيفية

اختلف الرأي في تكييف طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالسلطة الادارية وظهر في ذلك اتجاهان، احدهما يعتبرها علاقة تعاقدية والآخر يقدر انها علاقة تنظيمية ونوجز فيما يلي الحديث عن النظريتين التعاقدية والتنظيمية في تكييف علاقة الموظف بالادارة.

النظرية التعاقدية :

تقرر النظرية التعاقدية او العقدية ان العلاقة بين الموظف والسلطة الادارية تعتبر علاقة تعاقدية لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص. واساس هذه العلاقة هو عقد اجارة الاشخاص في حالة قيام الموظف بعمل مادي، وعقد الوكالة اذا كان يقوم بعمل قانوني. وتخضع هذه العلاقة لقواعد القانون المدني التي تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقد المبرم بينه وبين الادارة. وقد ساد الاعتقاد في هذه النظرية حتى منتصف القرن التاسع عشر، ولاتزال تجد نوعا من الرواج بصورة او بأخرى في البلاد الانجلوسكسونية كانجلترا والولايات المتحدة الامريكية.

غير انه مع ظهور قواعد القانون الاداري المستقل في فرنسا وتميزها عن احكام القانون المدني، ومع تبلور المبادئ التي تحكم المرافق العامة، خاصة مبدأ دوام سير المرافق العامة ومبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير، اتضح عدم صلاحية النظرية التعاقدية لحكم علاقة الموظف بالادارة وتعارضها مع مركزه الحقيقي من نواح متعددة:

- فلا يتم التحاق الموظف بوظيفته - في العادة - بناء على تبادل الايجاب والقبول بينه وبين الادارة بعد مناقشة حقوق والتزامات الطرفين والموافقة عليها، وانما يتم تقلد الوظيفة بقرار اداري تنفرد الادارة بإصداره وان كان معلقا على شرط استلام الموظف لعمله بالفعل. وهذا القرار لاتسبقه مفاوضات او

مساومات، ولا يلحق به بيان بالشروط او الحقوق والواجبات. ولو حدث ذلك لآدى الى نتيجة غير مقبولة وهي اختلاف مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل او الشاغلين لنفس الوظيفة تبعا لاختلاف شروط الاتفاق.

- ولو كانت علاقة الموظف بالسلطة الادارية تعاقدية تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" لآدى ذلك الى عدم جواز انفراد الادارة بتعديل نظام التوظيف بما من شأنه المساس بالحقوق والواجبات المتفق عليها. وهذا يتعارض مع مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغير بواسطة السلطة العامة تحقيقا للصالح العام. ولو كانت العلاقة تعاقدية لجاز ترك الموظف لوظيفته بإنهاء العقد طبقا للاحكام المدنية، دون موافقة الادارة أو خضوع لاحكام الاستقالة. وهذا لا يتفق ومبدأ دوام سير المرافق العامة.

ولمعالجة هذه الاوضاع غير المقبولة اتجه القضاء الاداري في فرنسا ومصر خلال فترة من الزمن- الى القول بأن العلاقة التعاقدية بين الموظف والادارة انما تقوم على اساس عقد من عقود القانون العام، هو عقد الوظيفة العامة، لاتحكمة قواعد القانون الخاص في العقود، التي اهمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين". وهذا العقد الاداري يزود الادارة بسلطات واسعة وحقوق معترف بها هي حق الرقابة والتوجيه، وحق توقيع الجزاءات على المتعاقد الآخر، وحق تعديل العقد، وحق انهاءه، وذلك تحقيقا للصالح العام، غير ان هذا الاتجاه لم يسلم من النقد، لان العقد الاداري الملزم للجانبين اذا كان يخول الادارة كل هذه الحقوق، فان استعمالها لها مقيد في الحقيقة باعتبارات متعددة اهمها وقوع خطأ من المتعاقد مع الادارة، او تغير ظروف التعاقد. كما ان للمتعاقد الذي لم يرتكب خطأ ان يطالب الادارة بتعويض ما اصابه من ضرر نتيجة تعديل شروط العقد بما يمس التوازن المالي للعقد، او نتيجة انهاءه قبل مدته.

النظرية التنظيمية :

بدأ الفقه الفرنسي منذ منتصف القرن الماضي- وتحت تأثير الانتقادات الموجهة الى النظرية التعاقدية- الاتجاه الى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الادارية بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة (٥٩).

(٥٩) انظر: اندريه دي لو بادير - المرجع السابق - ص ٢٢ وما بعدها.

فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات حتى في الحالات الاستثنائية التي يبرم فيها عقد اداري بين الموظف والدولة كما يحث عادة في توظيف الاجانب.

وقد ايد مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية منذ نشأتها، كما أيدها مجلس الدولة المصري منذ قيامه عام ١٩٤٦ بل وطبقها القضاء العادي في مصر قبل هذا التاريخ وعدل عما كان قد استقر عليه من اعتبار الموظف في مركز تعاقدى. واخيرا تدخل المشرع الفرنسي فأقر المركز التنظيمي للموظف العام في قانون الموظفين الصادر في ١٩ اكتوبر عام ١٩٤٦ ثم في النظام المطبق حاليا والذي صدر به القرار الجمهوري رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩. وأقر المشرع المصري نفس الاتجاه في قانون الوظائف العامة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وفي القوانين التي تلتها حتى القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي نص في المادة ٧٦ منه على ان "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها.."

كما ايد دستور دولة الامارات العربية المتحدة نفس الاتجاه فقضى في المادة ٣٥ منه بأن "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في اداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها".

ويترتب على الاعتراف بالمركز التنظيمي للموظف النتائج التالية :

١- الالتحاق بالوظيفة بقرار :

يتم التحاق الموظف بوظيفته - في الغالب الأعم- بقرار تعيين تصدره الادارة بارادتها المنفردة (٦٠). وهو قرار شرطي يستتبع تطبيق النظام القانوني للموظفين على الشخص المعين. غير أن الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغم

(٦٠) وقد جرت العادة على عدم جواز سحب قرارات التعيين - كقاعدة عامة - الا خلال ستين يوما، هي مدة جواز الطعن القضائي في البلاد التي تجيز ذلك. وبانتهاء هذه المدة بدون طعن تتحصن القرارات الادارية المعنية وتأخذ حكم القرارات الصحيحة وذلك حفاظا على استقرار الاوضاع القانونية، ومع ذلك تقضي المادة ٣٢ من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأن "يكون سحب القرارات الصادرة بالتعيين المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدور القرار... " وفي ذلك مساس غير مقبول باستقرار الاوضاع القانونية لمدة طويلة.

ارادته، ولا يلزم لازالة آثار التعيين أن يستقيل منها، لأن قرار التعيين معلق على شرط، سواء أكان هذا الشرط واقفا وهو استلام العمل، أم كان الشرط فاسخا يتمثل في عدم قبول التعيين، بحيث يؤدي الامتناع عن استلام العمل الى سقوط قرار التعيين (٦١). ولا يستثني من ذلك الاحالة التعيين بأوامر تكليف، حيث يلزم المكلف بقبول الوظيفة واستلام العمل والا تعرض للعقاب. ويحدث التكليف عادة في مجال الوظائف التي يقل عدد المرشحين لشغلها رغم أهميتها. وقد اكدت المحكمة الادارية العليا في مصر هذا المعنى بقولها انه : "لئن كان التعيين في الوظائف العامة يتم في الاحوال العادية بالأدوات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المختلفة.. وأن قرار التعيين ان كان هو المنشئ للمركز القانوني في هذا الشأن، وهو مركز تنظيمي عام لامركز تعاقدي، وان رضا الموظف وان كان لا ينهض ركنا على انشاء المركز المذكور، الا انه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة. الا ان للتكليف نظامه القانوني الخاص به وهو أداة استثنائية خاصة للتعين في الوظائف العامة بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن" (٦٢).

وكما يلتحق الموظف بوظيفته بقرار اداري، فانه يتركها كذلك بقرار. فلا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد ابداء رغبته في الاستقالة، وانما لا بد من قبول الادارة لها صراحة او ضمنا.

غير أن بعض الموظفين يتم التحاقهم بالخدمة - استثناء - عن طريق التعاقد. ويحدث ذلك عادة بالنسبة للتعين في الوظائف المؤقتة او التعيين المؤقت في الوظائف الدائمة، سواء اكان المعينون مواطنين كما يحدث احيانا، أم كانوا اجانب وهذا هو الغالب. وتظهر أهمية التعاقد الوظيفي على وجه الخصوص وفي

(٦١) تقضي المادة ١٢ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي صراحة بأن "يبلغ الموظف بصورة من القرار الصادر بتعيينه، فاذا لم يتسلم العمل خلال شهر من تاريخ ابلاغه بصورة القرار ولم يتقدم خلال هذه المدة بعذر تقبله الجهة الحكومية اعتبر القرار كأن لم يكن".

(٦٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٢ ديسمبر ١٩٥٩ - المجموعة - السنة الخامسة - ص ٩٤.

البلاد التي تكثر من استخدام الموظفين الاجانب كأغلب دول الخليج العربي. وطبقا للقانون الكويتي - على سبيل المثال - يتم تعيين الاجانب في الوظائف المؤقتة أو في الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة بعقد. أما المواطنون فلا يعينون بعقد الا اذا تعلق الامر بوظيفة مؤقتة (٦٣).

وتوافقا مع نفس الاتجاه نصت المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة على انه : "يجوز تعيين غير مواطني الامارات العربية المتحدة في الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة.. ويكون التعيين بعقد طبقا للقواعد والشروط التي يضعها مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الخدمة المدنية " .

ومع ذلك فان مركز الموظف المتعاقد او المعين بعقد ليس مركزا تعاقديا مشابها لمركز المتعاقدين في اطار القانون الخاص، وانما هو في الحقيقة - وكما قرر مجلس الدولة الفرنسي - مركز مركب او مختلط. فيخضع الموظف المتعاقد للشروط الواردة في العقد وهي عادة قليلة تكاد تقتصر اساسا على بيان نوع الوظيفة ومقدار الراتب ومدة العقد، كما يخضع في نفس الوقت لكافة القواعد القانونية للنظام الوظيفي الذي يحكم الوظيفة المتعاقد عليها، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقد. وللادارة تعديل قواعد النظام الوظيفي بما تتضمن من حقوق وواجبات، وليس للموظف المتعاقد ان يعترض او يتظلم، مادام التعديل لا يمس شروط العقد (٦٤) ..

(٦٣) راجع المواد ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٨، من قانون الوظائف العامة المدنية الكويتي رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ والمادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ وتقضي بان "لا يكون تعيين غير الكويتيين الا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد، وتسري على المعينين بطريق التعاقد احكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، وتسري على المعينين بطريق التعاقد احكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد واحكام وصيغ العقود المشار اليها". ويلاحظ ان شروط عقود التوظيف تكون غالبا اقل في المزايا والضمانات مما يمنحه القانون سواء من حيث الترقيات او العلاوات او الاجازات او المكافآت التشجيعية او انتهاء الخدمة ومثل هذه العقود في الكويت تحتاج الآن الى اعادة النظر فيها وتعديلها بما تتلاءم مع احكام القانون الجديد ويرفع من معنويات العاملين بناء عليها.

(٦٤) راجع: دي لوبادير - المرجع السابق - ص ٢٦.

٢- الخضوع لقواعد معدة سلفا :

ويخضع الموظف في علاقته الوظيفية لقواعد معدة سلفا، ليس له دخل في وضعها أو تحديد مضمونها، فيتمثل النظام الوظيفي في قواعد عامة مجردة تسري على كافة الموظفين من نفس الفئة، وتقوم السلطة العامة وحدها بوضع هذه القواعد وتحديد ما تمنحه للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من واجبات. وتسري هذه القواعد على الموظف بمجرد تعيينه واستلامه العمل.

٣- للسلطة العامة تعديل النظام :

للسلطة العامة حق تعديل قواعد الوظيفة العامة، دون انتظار موافقة الموظف أو رفضه، رغم مايمكن أن يتضمن التعديل من مساس بمركزه القانوني، وليس للموظف الاعتراض أو الاحتجاج بحقوق مكتسبة أو المطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة الانتقاص من حقوقه بتخفيض راتبه أو تقصير إجازته السنوية، أو نتيجة زيادة أعبائه الوظيفية كزيادة ساعات العمل اليومية أو فرض واجب إضافي إلى أعمال وظيفته. غير أن هذه التعديلات لا تخص موظفا بعينه، كما لا يجوز الاتفاق على مخالفتها سواء لصالح الإدارة أم لصالح الموظفين. وذلك تطبيقا لمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتشابهة. ولحماية المرشح للوظيفة باعتباره الطرف الضعيف في العلاقة الوظيفية ولمنع زيادة المزايا الوظيفية بالنسبة لبعض الموظفين بناء على اعتبارات شخصية. ويجب أن يتم تعديل القواعد الرغيفية بقواعد تشريعية من نفس درجتها، فلا يجوز تعديل قاعدة قانونية بقاعدة لائحية، وذلك احتراماً لمبدأ تدرج القواعد التشريعية. ولا تستطيع الإدارة مخالفة قواعد التنظيم الوظيفي - ولو كانت لائحية - بقرار فردي، والا كان هذا القرار غير مشروع يجوز الغاؤه في الأنظمة القضائية التي تسمح باللغاء، كما يجوز التعويض عما ترتب عليه من ضرر، وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

الفصل الرابع

تولية الموظف العام

يقصد بتولية الموظف العام اتخاذ الاجراء القانوني الذي عن طريقه يصبح الشخص موظفا عاما، سواء تمثل هذا الاجراء في انتخاب او تعيين او تكليف. ونتحدث فيما يلي عن شروط تولي الوظائف العامة، ثم نبين طرق اختيار الموظفين.

المطلب الاول

شروط تولي الوظائف العامة

تشتري القوانين توافر عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظائف العامة. وقد حددت هذه الشروط في مصر المادة ٢٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. وحددتها في دولة الامارات العربية المتحدة المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣.

ويمكن جمع هذه الشروط في خمسة هي :

- جنسية الدولة.

- السن أو العمر.

- الصلاحية الاخلاقية.

- الكفاءة العلمية.

- اللياقة الصحية.

ونتعرض بالبحث فيما يلي لهذه الشروط الواحد بعد الآخر.

اولا : جنسية الدولة :

تشتري القوانين عادة في المرشح للوظيفة العامة ان يكون مواطنا اي متمتعاً بجنسية الدولة. ولا تجيز للاجانب تولي الوظائف العامة الا في حالات محددة

اهمها حالة الحاجة اليهم لعدم توافر امثالهم من المواطنين، وفي حالة المعاملة بالمثل مع الدول الأخرى، وحالة اللاجئين الذين حرموا فرص العمل في بلادهم. وهذا امر طبيعي لان ابناء الدولة اجدر بالعمل في خدمتها، واقدر علي تفهم شئونها، واكثر اخلاصا وولاء لها كما انهم احق بالحصول على مزايا وظائفها اقتضاء لحق العمل الذي تضمنه الدولة لهم(٦٥). وقد نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٠ من قانون العاملين المصري على انه "يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة ان يكون متمتعاً بالجنسية المصرية او جنسية احدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلى تولي الوظائف العامة". ولا يجوز للمتجنس تولي الوظائف العامة قبل انقضاء خمس سنوات من حصوله على الجنسية ضماناً لولائه للدولة، وذلك طبقاً لنص المادة ١٦ من القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٥٨. ونصت الفقرة الاولى من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية في دولة الامارات على انه "يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف ٠٠٠ ان يكون من مواطني دولة الامارات العربية المتحدة فان لم يوجد فتكون الاولوية لمواطني البلاد العربية.

والمواطنون او اصحاب جنسية الدولة متساوون في حق تولي الوظائف العامة تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي تؤكدُه الدساتير(٦٦). وتنص بعض الدساتير صراحة على حق المساواة في تولي الوظائف العامة على وجه التخصيص كما فعل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي في مقدمته اقتداء باعلان حقوق الانسان الشهير للثورة الفرنسية. غير ان مبدأ المساواة بين المواطنين تدخله بعض الاستثناءات تجاوباً مع اعتبارات موضوعية تستحق الاهتمام. من ذلك استثناء النساء من تولي بعض الوظائف العامة لعدم تناسب طبيعتها مع طبيعة المرأة، وهو مانص عليه نظام الموظفين الفرنسي لعام ١٩٥٩، وماأخذت به قوانين أغلب الدول

(٦٥) راجع في ذلك Lovis Fougère, La fonction publique. 1966p. 190-et suiv.

(٦٦) فطبقاً لنص المادة ٤٠ من دستور جمهورية مصر العربية (المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس او الاصل او اللغة او الدين او العقيدة) وطبقاً لنص المادة ١٤ من دستور دولة الامارات " المساواة، والعدالة الاجتماعية وتوفير الامن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، من دعائم المجتمع ٠٠٠ "

الاسلامية بخصوص عدم تولي المرأة وظيفة القضاء تطبيقا للرأي الراجح في الشريعة الغراء. وقد أيد مجلس الدولة المصري حق الادارة في رفض تعيين النساء في وظائف القضاء الاداري(٦٧). ومن هذه الاستثناءات كذلك تخصيص نسبة من الوظائف او قصرها على بعض الفئات كمشوهي الحرب والمعوقين(٦٨). وذلك لأسباب انسانية.

ثانيا : السن او العمر :

يجب ان يكون سن او عمر المرشح للوظيفة وقت صدور قرار التعيين يتراوح بين حد أدنى وحد اقصى معينين. اما الحد الأدنى فيشترط للتأكد من ان المرشح قد بلغ من النضج والادراك مبلغا يؤهله للقيام بأعباء الوظيفة العامة. ويختلف مقداره من قانون لآخر ويتأرجح عادة بين الخامسة عشرة والواحدة والعشرين. ويشترط البند الثامن من المادة ٢٠ من قانون العاملين المصري "الا تقل السن عن ست عشرة سنة" ويشترط البند الخامس من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات "الا تقل سنه عن ثماني عشرة سنة ميلادية" أما الحد الأقصى لعمر المرشح لتولي الوظيفة العامة فيشترط للتأكد من ان المرشح لم يصل بعد الى سن التقاعد او يقترب منه لدرجة لا تسمح له بالاستقرار اللازم في الوظيفة لمدة مناسبة. وغالبا ماترك القوانين تحديد الحد الأقصى لسن التعيين في الوظائف العامة للادارة تنظمة بقرارات لائحية بما يتفق وظروف الحال. ومن امثلة هذه القرارات قرار مجلس الوزراء الكويتي الصادر في ٢٠ مايو عام ١٩٦٨ في شأن التضخم الوظيفي الذي قضي بأنه "لا يجوز ان تجاوز سن المرشح لوظيفة دائمة. خمسين سنة ميلادية. ويستثنى من ذلك أئمة المساجد والمؤذنون".

(٦٧) راجع القضية رقم ٢٢ لسنة ٤ القضائية - مجموعة مجلس الدولة - السنة السادسة ص ٤٧٤.

(٦٨) راجع المادة ١٩ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتنص على انه "تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها، ويجوز ان يعين في هذه الوظائف ازواج هؤلاء المصابين او احد اخوتهم القائمين باعمالهم وذلك في حالة عجزهم عجزا تاما او وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الامر بالنسبة للشهداء".

ثالثا : الصلاحية الاخلاقية :

لعل اكثر الشروط التي تشترطها القوانين في الموظف العام عددا يتصل بالصلاحية الاخلاقية للموظف، وللمشرع الحق - كل الحق - في ذلك، لان الاخلاق الكريمة هي اهم مايجب ان يتحل به الموظفون العموميون، وهم عمال الدولة القوامون على مصالح مواطنيها. وتضع القوانين عادة ثلاثة شروط لضمان توافر هذه الصلاحية وهي حسن السيرة، وخلو صحيفة الحالة الجنائية، وعدم سبق العزل الوظيفي، ونعرض فيما يلي لكل منها :

١- حسن السيرة :

يجب ان يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة محمود السيرة حسن السمعة "وهو ماجاء بالبند الثاني من المادة ٢ من قانون العاملين المصري، وماورد بنفس الصيغة بالبند الثاني أيضا من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة.

٢- خلو صحيفة الحالة الجنائية :

من الطبيعي الا يسمح لاصحاب السوابق الجنائية الخطيرة او المشينة بتولي الوظائف العامة، خشية ان يظلوا على ماكانوا عليه من انحراف. وذلك إلا اذاكان قد رد اليهم اعتبارهم، ورد الاعتبار هو الدليل الظاهر على التوبة. والسوابق التي تؤدي الى منع التعيين في اغلب القوانين هي تلك المتمثلة في الاحكام التي قضت بعقوبة جنائية نظرا لخطورتها، او بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف او الامانة. ويقصد بالجريمة المخلة بالشرف أو الامانة تلك التي تشين مقترفها، وتلوث سمعته، وتهدر مكانته في اعين الناس، كالسرقة والنصب وخيانة الامانة.

ويتسامح القانون المصري في السابقة الاولى والاحكام المشمولة بوقف التنفيذ. وذلك من باب التيسير والرحمة، ولتمهيد طريق التوبة والاستقامة امام من لم يوغل بعد في طريق الرذيلة من الناس. فينص البند الثالث من المادة ٢٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على انه يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة " الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية ١٠٠ او بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف او الامانة مالم يكن قد رد اليه اعتباره. ومع ذلك فاذا كان الحكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة. واذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين الا

إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل".
اما البند الثالث من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات فاشتراط " الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية او في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة اورد اليه اعتباره طبقا للقانون " ولم يساير القانون المصري في التجاوز عن السابقة الأولى.

٣- عدم سبق العزل الوظيفي :

ومن المنطقي كذلك ان يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة -إذا كان قد سبق له التوظيف من قبل - الا يكون قد سبق عزله من وظيفته كعقاب له على ارتكابه لجريمة تأديبية.

وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة رقم عشرين من قانون العاملين المدنيين المصري على انه يشترط في المرشح للوظيفة العامة " الا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار او حكم تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل " ومثل هذا القرار أو الحكم التأديبي يكون بطبيعة الحال جزاء لارتكاب مخالفة ادارية أو مالية أو فنية خطيرة. ويصبح القرار أو الحكم الصادر بشأنها نهائيا بفوات ميعاد الطعن فيه أو بتأكيده قضائيا بعد الطعن فيه. وقد جاء البند الرابع من المادة الثامنة من قانون دولة الامارات العربية المتحدة بنفس الصيغة تقريبا.

رابعا : الكفاءة العلمية :

يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة ان تتوافر فيه الكفاءة العلمية اللازمة لتولي الوظيفة المرشح لها، بأن يكون مؤهلا علميا بما يتفق ومهام هذه الوظيفة.. وتشترط بعض القوانين في الموظف مبدئيا وكحد أدنى للكفاءة العلمية الامام بالقراءة والكتابة، وهو ما نصت عليه الفقرة التاسعة من المادة ٢٠ من قانون العاملين المصري. وذلك فضلا عن النص في القرة الخامسة منها على اشتراط " ان يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة " والنص في الفقرة السابعة على انه يشترط " ان يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة "، وذلك بالنسبة للوظائف التي توجب السلطة المختصة ان يكون شغلها بامتحان، تطبيقا لنص المادة ١٧ من هذا القانون.

وقد اشترط البند السادس من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة في الموظف "ان يكون حاصلا على المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة". وبيئت المادة التاسعة من هذا القانون المؤهلات المطلوبة للتعين في الوظائف العامة.

خامسا : اللياقة الصحية :

يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة ان يكون صحيح الجسم الى الحد الذي يمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة. كما يجب ان يكون المرشح للوظيفة خاليا من الأمراض المعدية حتى لا يشكل خطراً في نقل العدوى الى المتعاملين معه من الجمهور او العاملين معه من الموظفين. وتختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة وطبيعتها. فبعض الوظائف يستلزم درجة عالية من اللياقة الصحية والبدنية كالوظائف ذات العمل الشاق ووظائف التدريب الرياضي والتربية البدنية. وبعض الوظائف لا يتطلب سوى درجة متواضعة من اللياقة الصحية بحيث يمكن شغلها حتى ببعض المعوقين، وذلك كالوظائف الكتابية.

ويعفى من شرط اللياقة الصحية عادة شاغلو الوظائف العليا، ومن يتقرر استثناءؤه بقرار من سلطة التعيين :

وتشترط الفقرة السادسة من المادة العشرين من قانون العاملين المصري في المرشح للوظيفة "ان تثبت لياقته الصحية بمعرفة المجلس الطبي المختص، وذلك فيما عدا العاملين المعيّنين بقرار من رئيس الجمهورية. ويجوز الاعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين".

وقد نص البند السابع من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات على اشتراط " ان تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة الهيئة الطبية المختصة. ويستثنى من ذلك الموظفون المعينون بمراسيم. وتحدد شروط اللياقة الصحية بقرار من مجلس الخدمة المدنية بعد الاتفاق مع وزارة الصحة، ويجوز الاعفاء منها بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأي مجلس الخدمة المدنية. ولمجلس الخدمة المدنية أن ينظم الوسائل التي تكفل اختيار اصلح المرشحين".

جواز اضافة شروط اخرى :

تجيز بعض القوانين للادارة اضافة شروط اخرى الى تلك التي حددها القانون للتعين في الوظائف العامة. من ذلك ماقتضت به الفقرة الاخيرة من المادة الأولى من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي من أنه "يجوز للجهة الحكومية اضافة شروط اخرى، وذلك بعد أخذ رأي ديوان الموظفين". وقد سبق أن أقر مجلس الدولة المصري-كما رأينا- حق الادارة في اضافة "الرجولة" كشرط لتولي بعض الوظائف التي لا تتناسب مع طبيعة المرأة كوظائف القضاء.

المطلب الثاني

طرق اختيار الموظفين

ان مجرد استيفاء الشروط اللازمة للالتحاق بأحدى الوظائف العامة لا يكفي في حد ذاته ليصبح المرشح تلقائيا موظفا عاما، ولا بد من المرور عبر طرق اختيار معينة يتم من خلالها تولية الموظف في وظيفته بعد المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف واختيار اكفئهم لشغل الوظائف الشاغرة. وقد تعددت طرق اختيار الموظفين منذ عرفت الوظيفة العامة، واندثرت من هذه الطرق تلك التي كانت تقوم على أساس اعتبار الوظيفة حقا ماليا- لخدمة عامة- كطريقة التوارث وطريقة البيع (٦٩). أما الطرق التي لا تزال متبعة حتى الآن فهي الانتخاب والتعيين والتكليف. ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها:

اولا : الانتخاب

انتخاب الموظفين هو اختبارهم بواسطة اغلبية الناخبين المعنيين. ويندر الآن الرجوع الى الانتخاب في اختيار الموظفين. من ذلك انتخاب العمدة والمختارين وأعضاء المجالس المحلية في بعض البلاد، وكذلك انتخاب القضاة في الولايات المتحدة الامريكية. واذا كانت طريقة انتخاب الموظفين تتسم بالطابع الديمقراطي وتسمح للشعب بالاختيار بين المرشحين لشغل الوظائف العامة، فإن لها مع ذلك عيوبها اكبر، اذ لا تؤدي غالبا الى اختيار اصلح المرشحين لتولي الوظيفة من ناحية الكفاءة الفنية والتأهيل العلمي، ويتأثر الاختيار فيها باعتبارات سياسية

(٦٩) راجع في ذلك : الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٣٤٤.

وشخصية ودعائية. فضلا عن أن الموظف المنتخب يتأثر في الغالب في ممارسته لوظيفته بموافق واتجاهات جماهير الناخبين، مما يفقده الأسلوب الموضوعي في العمل (٧٠). وهذه الطريقة غير مطبقة في دولة الامارات العربية المتحدة.

ثانياً التعيين

تعيين الموظفين هو توليتهم وظائفهم بقرارات تصدرها السلطة المختصة. ويتم اختيار أغلب الموظفين عن طريق التعيين. ولشرح موضوع التعيين كوسيلة لاختيار الموظفين نعرض للمسائل الآتية:

- سلطة التعيين.

- درجة التعيين

- فترة الاختبار.

- التعيين والسلطة التقديرية.

- التعيين وجهة العمل.

ونتحدث فيما يلي عن هذه المسائل الواحدة بعد الأخرى.

سلطة التعيين :

سلطة التعيين هي الجهة المختصة قانوناً باصدار قرارات تعيين الموظفين ويختلف مستوى صاحب سلطة التعيين باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم، فيتولى رئيس الدولة التعيين في الوظائف العليا، بينما يتم التعيين في الوظائف الأخرى بواسطة الوزراء أو وكلاء الوزارات أو رؤساء الإدارات اللامركزية أو المحلية.. الخ حسب درجة الموظفين المعينين ومراكزهم الوظيفية.

وقد نصت المادة ١٦ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية.

(٧٠) يحدث ان يتم انتخاب احد الموظفين بواسطة زملائه رئيساً لهم . وذلك كما هو الشأن في انتخاب المناصب الاكاديمية في بعض البلاد ومنها مصر بالنسبة لاختيار عمداء الكليات الجامعية. غير ان هذه الطريقة لا تعتبر في الحقيقة من طرق اختيار الموظفين، لانها لا تؤدي الى اضعاف صفة الموظف العام علي من لم يكن كذلك وانما الى مجرد اسناد منصب رئاسي الى احد الموظفين الموجودين بالخدمة.

ويكون التعيين في الوظائف الاخرى بقرار من السلطة المختصة " .والمقصود بالسلطة المختصة طبقا لنص المادة الثانية من هذا القانون الوزير المختص، او المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي، أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة قضت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية بأن " يكون التعيين في وظائف الدرجة الأولى من الحلقة الأولى فما فوق بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء.

ويكون التعيين في وظائف الدرجة الثانية من الحلقة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص.

ويكون التعيين في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، على ان يصدر قرار المجلس في هذا الشأن في مدة اقصاها أربعة اسابيع من تاريخ وصول اوراق الترشيح للتعين مستوفاة الى دائرة شئون الموظفين، ويعتبر عدم رد مجلس الخدمة المدنية على الوزارة خلال تلك المدة بمثابة موافقة منه على الترشيحات المعروضة.

وتسري القواعد المتقدمة على تعيين غير المواطنين فيما عدا موظفي الدرجة الأولى من الحلقة الأولى فما فوق فيكون تعيينهم بقرار مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص " .

درجة التعيين :

يتم التعيين في الأصل في ادنى درجات المجموعات النوعية للوظائف. وذلك لكي يبدأ الموظف العمل الوظيفي لمجموعته الوظيفية من بدايته، ويتدرج في ارتقاء درجات السلم الاداري مع مزيد من الممارسة والخبرة والاستقرار الوظيفي. غير انه يجوز استثناء لاعتبارات تقدرها الادارة وفي حدود معينة التعيين في غير ادنى درجات المجموعات النوعية للوظائف. كما تستثنى الوظائف العليا من تطبيق هذه القاعدة.

وتنص المادة الخامسة عشرة من قانون العاملين المصري على ان " يكون التعيين ابتداء من ادنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة.

ويجوز التعيين في غير هذه الوظائف سواء من داخل الوحدة أو من خارجها

في حدود ١٠٪ من العدد المطلوب شغله من وظائف كل درجة. وذلك طبقاً للقواعد والشروط التي تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية. وتعتبر الوظائف الشاغرة في كل درجة بالمجموعة النوعية وحدة واحدة على مدار السنة في تطبيق هذه النسبة. فإذا كان عدد الوظائف المطلوب شغلها يقل عن عشرة جاز تعيين عامل واحد " .

وتستثنى من احكام الفقرتين السابقتين الوظائف العليا " .
وليس بقانون الخدمة المدنية بدولة الامارات نص بهذا المعنى .
وتحتسب مدة الخبرة الزائدة عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة في الأقدمية وزيادة الأجر المحدد لبداية التعيين (٧١) .

وقد نصت المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على انه " يجوز للسلطة المختصة بالتعيين ان تمنح الموظف الذي تزيد مدة خبرته الزمنية على المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة، علاوة أو أكثر من علاوات الدرجة المعين عليها تضاف الى اول مربوط الدرجة بشرط الا يزيد راتبه على نهاية مربوطها " .

فترة الاختبار :

قد يكون الموظف رغم تأهيله العلمي او المهني غير كفء في العمل الوظيفي، او سيء التصرف في المواقف التي يواجهها، او عنيف الطباع لا يحسن التعامل مع الآخرين، او مهملاً لا يحافظ على مواعيد العمل او اوراقه او ادواته. لذلك غالباً ما يوضع المعينون لأول مرة من غير شاغلي الوظائف العليا تحت الاختبار لمدة معينة تتراوح عادة بين بضعة اشهر وسنة، يجوز خلالها او بعدها مباشرة (٧٢) . فصل الموظف الذي لم تثبت كفاءته او صلاحيته للعمل دون محاكمة تأديبية. غير ان قرار الفصل لعدم الصلاحية في فترة الاختبار يجب ان يكون قائماً على سبب مقبول يبرره، حتى ولو لم تكن الادارة ملزمة بذكره في صلب القرار. ويجب على الادارة عند اللزوم ابراز هذا السبب واخضاعه للرقابة القضائية في البلاد التي تأخذ بها. فاذا لم يتم فصل الموظف الخاضع للاختبار

(٧١) راجع المادة ٢٧ من قانون العاملين المصري بعد تعديلها بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٢ .

(٧٢) تقضي المادة ١٣ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي بجواز الفصل خلال مدة الاختبار او خلال شهر واحد من انتهائها .

خلال فترة جوازه اعتبر مثبتا في الوظيفة التي عين فيها، وحسبت مدة التجربة ضمن مدة خدمته.

وتنص المادة ٢٢ من قانون العاملين المصري على ان "يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة اشهر من تاريخ تسلمهم العمل. وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار. فاذا ثبت عدم صلاحيتهم انهيت خدمتهم، الا اذا رأت لجنة شئون العاملين نقلهم الى وظائف اخرى على ان يقضوا في هذه الحالة فترة اختبار جديدة.

ويشترط في جميع الاحوال لثبوت صلاحية العامل ان يجتاز بنجاح برنامج التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها أو الذي تقرره الوحدة للتدريب التأهيلي أو التحويلي للمعينين من الخريجين عن طريق وزارة القوى العاملة.

وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التي لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار، ويستثنى من الأحكام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية.

وخلال فترة الاختبار لا يجوز اعارة العامل، او منحه اجازة خاصة بدون مرتب لمرافقه الزوج او للأسباب التي يبديها، الا اذا تعلق الامر بأداء امتحان بالنسبة للعاملين المنتسبين لاحدى الكليات، او المعاهد العليا (٧٣).

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة ١٤ من قانون الخدمة المدنية على انه : "فيما عدا المعينين في وظائف الحلقة الأولى، يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة شهور من تاريخ تسلمه العمل. ويجوز انتهاء خدمته خلالها اذا ثبت انه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته والا اعتبر مثبتا في الوظيفة التي عين بها وحسبت مدة الاختبار ضمن مدة خدمته".

التعيين والسلطة التقديرية :

السلطة التقديرية هي حرية الاختيار في اتخاذ القرارات. ويتم تعيين الموظفين اما على أساس الاختيار الحر، فتتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة في اختيار من تعين من الموظفين، واما على اساس الاختيار المقيد بقيود موضوعية معينة، فتقل سلطتها التقديرية ويصبح اختصاصها مقيدا في تعيين الموظفين. ونتحدث فيما يلي عن كل من الاختيار الحر والاختيار المقيد:

(٧٣) المادة ٧٠ مكررا المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

١- الاختيار الحر :

وفيه تعين الادارة من تشاء من الموظفين العموميين دون التقيد بضوابط معينة. وتطبق طريقة الاختيار الحر عادة بالنسبة للوظائف العليا نظرا لتدخل مسائل الاعتبارات السياسية والثقة الشخصية فيها. ويجب التقليل من استخدام هذه الطريقة وعدم الرجوع اليها الا في اضيق الحدود، لما يمكن ان تؤدي اليه من انحراف عن جادة الصواب وطريق المصلحة العامة، وإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

وطريقة الاختيار الحر لا تطبق في تعيين الموظفين في مصر الا بالنسبة للوظائف العليا التي يكون التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية.

ويحدث في بعض الدول الصغيرة الغنية كالكويت ان يغفل المشرع تنظيم اختيار المرشحين لتولي الوظائف العامة من المواطنين عندما يزيد عددهم عن عدد الوظائف الشاغرة او عندما يتنافسون في طلب التعيين في وظائف معينة. واذا كان الاختيار الحر جائزا بالنسبة لشغل الوظائف العليا، فانه ضار كما بينا بالنسبة لغيرها من الوظائف وهذا الموقف يفسر بالتزام الحكومة في هذه الدول الجديدة الثرية بتعيين كل طالبي الوظائف من المواطنين، خاصة حملة المؤهلات منهم. وقد أدى ذلك فعلا الى نوع من التضخم الوظيفي بالنسبة للوظائف الادارية والكتابية، وهو وضع منتقد يستدعي العلاج.

ولم يحدد قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات صراحة الوظائف التي يخضع التعيين فيها للاختيار الحر. ويبدو انه ترك امر تقدير ذلك لسلطة التعيين، وحبذا لو قصرت هذه الطريقة على اختيار كبار موظفي الدولة فحسب.

٢- الاختيار المقيّد :

وفيه تعين الادارة من تحتاج اليه من الموظفين وفق معايير وضوابط معينة تتقيد بها تحقيقا للصالح العام. اذ من شأن التقيد بهذه المعايير تحقيق مصلحة الوظيفة العامة ورفع كفاءتها، وكذلك مراعاة مصالح المواطنين من طالبي الوظائف العامة باقامة المساواة بينهم. وأهم معايير الاختيار المقيّد هي أفضلية المؤهل، ومسابقات التعيين والاعداد المدرسي. وننتحدث فيما يلي عن كل منها بشيء من الإيجاز.

١- افضلية المؤهل :

وهنا يتم الاختيار للتعين على اساس المؤهلات الوظيفية سواء تمثلت في شهادات دراسية او خبرة عملية. وعندما يزيد عدد طالبي الوظائف عن العدد المطلوب تجري المفاضلة بينهم على اساس المؤهل الأعلى، او التقدير الأعلى في الحصول على نفس المؤهل، او الاقدمية في التخرج، او مدة الخبرة...الى غير ذلك من ضوابط الافضلية.

وتنص المادة ١٨ من قانون العاملين المصري على ان " أن يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بدون امتحان على الوجه الآتي:

١ - اذا كانت الشهادة الدراسية احد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوي في المؤهل تكون الاولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة فالأقدم تخرجاً، فالأكبر سناً.

٢- فإذا كانت الخبرة هي المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة".

وقد جعلت المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة من الحصول على الشهادات المدرسية او شهادات الخبرة شرطاً للتعين في الوظائف العامة وأجازت تعيين المواطن في وظيفة من وظائف الدرجتين الثالثة والرابعة من الحلقة الثالثة إذا كان حاصلاً على مؤهل علمي أقل من شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها تتفق دراسته وطبيعة الوظيفة. كما أجازت بقرار من مجلس الخدمة المدنية إعفاء المواطن من شرط الحصول على المؤهل العلمي إذا كان قد مارس بنجاح لمدة سنتين على الأقل أعمالاً مماثلة لأعمال الوظيفة المرشح لها.

ب- مسابقات التعيين :

وفي هذه الحالة يتم اجراء الامتحانات المناسبة لمستلزمات الوظائف المراد شغلها، ويؤدي الامتحان كل من يتقدم اليه ممن تتوافر فيه الشروط المعلن عنها مع المسابقة، سواء اكانت هذه الشروط هي نفسها شروط تولي الوظائف بصفة عامة، ام كانت اكثر منها لاضافة الشروط الخاصة بالوظائف الشاغرة اليها. ويكون التعيين في هذه الوظائف طبقاً للترتيب التنازلي لنتائج المسابقة، فيعين

الحاصل على اعلی الدرجات، ثم من یلیه، فمن یلیه.. وهكذا. وهذه الطریقة یمکن ان تكون افضل الطرق لاختیار الموظفين اذا احسن تطبیقها بدقة وأمانة، لانها تؤدي الى اختیار أفضل الصالحین لشغل الوظیفة عملاً وبطریقة موضوعیة.

وقد كانت طریقة مسابقات التعین هی الأصل فی اختیار الموظفين فی قانون الوظائف العامة المصری رقم ۲۱۰ لسنة ۱۹۵۱. أما الآن ومنذ صدور قانون العاملین المدنین رقم ۴۶ لسنة ۱۹۶۴ فإن بعض الوظائف فقط - تحددها السلطة المختصة - هی التي تشغل بامتحان. وتنص المادة ۱۷ من قانون العاملین المدنین الحالي رقم ۴۷ لسنة ۱۹۷۸ على ان " تعلن الوحدات عن الوظائف الخالیة بها التي يكون التعین فیها بقرار من السلطة المختصة فی صحیفتین یومیّتیّن على الأقل. ویتضمن الاعلان البیانات المتعلقة بالوظیفة وشروط شغلها، وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان " وتقضي المادة ۱۸ من هذا القانون بأن " يكون التعین فی الوظائف التي تشغل بامتحان بحسب الاسبقیة الواردة بالترتیب النهائی لنتائج الامتحان، وعند التساوی فی الترتیب یعین الاعلی مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، فان تساویاً تقدم الأكبر سناً. وتسقط حقوق من لم یدركه الدور للتعین بمضي سنة من تاریخ اعلان نتیجته الامتحان ویجوز التعین من القوائم التي مضى علیها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشیح منها. وذلك خلال الستة اشهر التالیة لانقضاء السنة (۷۴).

وفی دولة الامارات العربیة المتحدة نصت المادة ۱۳ من قانون الخدمة المدنیة الاتحادی على ان " یتم شغل الوظائف عن طریق الاعلان. ویتضمن الاعلان البیانات المتعلقة بالوظیفة وشروط شغلها... " ویشرط لشغل كثير من الوظائف اجتياز الامتحان الذي یعقد لاختیار أفضل المتقدمین، وقد اجازت نفس المادة استثناء إعادة تعین الموظف الذي ترك الخدمة بشروط معینة، وذلك دون اعلان او امتحان.

(۷۴) واجازت المادة ۲۵ مكرراً - المضافة بالقانون رقم ۱۵ لسنة ۱۹۸۳ - تعین العاملین الذین یحصلون اثناء الخدمة على مؤهلات اعلی لازمة لشغل الوظائف الخالیة بالوحدة التي یعملون بها متى توافرت فیهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف وفقاً لجدول التوصیف والترتیب المعمول بها. وذلك مع استثنائهم من شرطي الاعلان والامتحان اللازمین لشغل هذه الوظائف.

ج - الاعداد المدرسي :

وفي هذه الطريقة تتولى الادارة بنفسها انشاء مدارس فنية متخصصة لاعداد بعض نوعيات الموظفين الذين تحتاج اليهم اعدادا تخصصيا مناسباً، وتلتزم الادارة عادة بتحمل نفقات التعليم، بل ونفقات معيشة الطلاب أحياناً، مقابل التزام هؤلاء - بمقتضى عقود ادارية - بالعمل لديها بعد التخرج لمدة معينة.

ومن امثلة هذه المدارس مدارس المعلمين والمعلمات، ومدارس الممرضات، ومدارس الشرطة، ومدارس القضاة، ومدارس الادارة. وأهم مزايا هذه الطريقة انها تؤدي الى حصول الادارة على اصحاب التخصصات المطلوبة من الموظفين على وجه الدقة، لأن اعدادهم الفني يتم بمعرفتها، وبقدر الحاجة، اذ ان هذه المدارس لا تقبل من الطلبة الا ما يتناسب والعدد المطلوب الذي يسد حاجة الادارة الفعلية لهذه الفئات من الموظفين.

ثالثا : التكليف

التكليف هو الزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة لمدة محددة، والا تعرضوا للعقاب الجنائي (٧٥). وذلك بقرار يصدر من صاحب الاختصاص القانوني، وهو عادة رئيس الدولة.

(٧٥) وقد استخدم المشرع في دولة الامارات العربية المتحدة لفظ التكليف بمعنى التفويض، ومن ذلك ما اورده الدستور بنص المادة ٦٠ في بندها الخامس من جواز تكليف الوزير الاتحادي المختص او اية جهة ادارية اخرى في اصدار بعض اللوائح، وهو ما يدخل اصلا في اختصاص مجلس الوزراء. كما استعمل المشرع الكويتي اصطلاح "التكليف" بمعنى آخر يطابق معنى النذب، او يقترب منه وذلك في المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ التي تقضي بانه "يجوز للوزير في حالة غياب احد الوكلاء المساعدين تكليف احد مدراء الادارات للقيام بأعماله" والمادة ٨٢ من مرسوم نظام الخدمة المدنية التي تنص على انه "يجوز للوزير تكليف الموظف بتأدية اعمال او مهمات تتعلق بالجهة الحكومية في داخل البلاد او خارجها".

وكان من الاوفق عدم استخدام اصطلاح "التكليف" للتعبير عن مفهوم مخالف لما ارتبط به في الازهان خاصة في مصر. وذلك حرصاً على توحيد مفاهيم المصطلحات القانونية المستخدمة في البلاد العربية. ولكن المتأمل يستطيع ان يتبين ان لفظ التكليف اذا اسند الى غير الموظف اريد به عادة الحاقه باحدى الوظائف جبراً عنه. اما اذا اسند التكليف الى الموظف كان القصد منه غالباً ان يطلب منه القيام بعمل اضافي الى جانب اعمال وظيفته.

وتصدر اوامر التكليف عادة لسد العجز في بعض فئات الموظفين، فتتصل بالوظائف التي يقل عدد المتقدمين لشغلها عن العدد المطلوب، اما لقلّة عدد الخريجين او من تتوافر فيهم شروط شغلها عن حاجة الادارة، واما لعزوفهم عن الالتحاق بالوظائف العامة تفضيلا للعمل الحر في القطاع الخاص، لما له من مزايا لا تتوافر في الوظائف العامة، اهمها ما يدره من دخل يجاوز غالبا اضعاف المرتبات وما يتميز به من حرية تخلو من قيود الوظائف. وتلاحظ هذه الظاهرة على وجه الخصوص بالنسبة للفنيين من الجامعيين الذين تسمح لهم طبيعة تخصصاتهم بإقامة المشروعات الفنية الخاصة، وذلك كالأطباء والمهندسين. وتصدر اوامر التكليف سواء في أوقات السلم أو الحرب، وإن كانت الحاجة تزداد اليها في أوقات الازمات بصفة عامة (٧٦).

ولا يكاد يختلف التكليف عن التعيين في الوظائف العامة الا في مسائل قليلة اهمها مايلي :

- ان المكلف مجبر على القيام بالعمل الوظيفي المكلف به والا عرض نفسه للعقاب الجنائي الذي يتمثل غالبا في الحبس والغرامة. اما المعين في احدى الوظائف فمخير بين قبول الوظيفة المعين فيها او رفضها بعدم استلام العمل.

- ان التكليف يكون لمدة محددة سلفا كسنة او سنتين، تكون غالبا قابلة للتجديد لمرة واحدة او مرتين. ويتحول التكليف بعد نهاية مدته عادة الى تعيين دائم اذا وافق الموظف على ذلك. اما التعيين فانه لا يكون لمدة محددة سلفا، مالم يكن مرتبطا بعقد لاتصاله بوظيفة مؤقتة أو بعمل مؤقت في وظيفة دائمة.

(٧٦) تقضي المادة ١٢ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ بأنه لا يجوز فرض اي عمل جبرا على المواطنين الا بمقتضى قانون، ولاداء خدمة عامة وبمقابل عادل". وتنص المادة ٢٤ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على انه "لا يجوز فرض عمل جباري على احد الا في الاحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون وبشرط التعويض عنه ولايجوز استعباد اي انسان".

الفصل الخامس

مكان وزمان العمل الوظيفي

يقوم الموظف بأداء خدمات الوظيفة التي يتقلدها بمجرد قبوله لها باستلام العمل . غير أن القيام بالعمل الوظيفي لا يظل دائما في نفس المكان أو جهة العمل التي بدأ فيها تقلد الوظيفة، فقد ينقل الموظف أو يعار أو يندب للعمل في جهة أخرى . كما أن الموظف لا يستمر في العمل طوال مدة قيام الرابطة الوظيفية . فهو لا يؤدي العمل أثناء الإجازات ولا خلال فترة الوقف عن العمل . ونعرض فيما يلي بالدراسة في مبحثين لمكان وزمان العمل الوظيفي .

المبحث الأول

مكان العمل الوظيفي

إذا كان الموظف يبدأ الخدمة أو العمل الوظيفي في المكان أو الجهة التي يعين فيها، فإنه يحدث أن ينقل إلى جهة أخرى ، أو يندب كليا أو جزئيا للقيام بأعباء وظيفة غير وظيفته أو يعار للعمل بإحدى الدول أو الهيئات الأجنبية . لذلك نتحدث فيما يلي عن كل من النقل والندب والإعارة .

١- النقل :

يقصد بنقل الموظف أن تستبدل بالوظيفة المسندة إليه وظيفة خالية من نفس النوع والدرجة - عادة - في إدارة أخرى .

ويهدف النقل غالبا إلى تحقيق مصلحة العمل بحسن توزيع العاملين على الإدارات المختلفة . فقد يكون الموظف زائدا عن الحاجة في الإدارة التي يعمل بها، أو غير مستوف لاشتراطات أي وظيفة خالية فيها . أو يكون الموظف على علاقة سيئة بالعاملين معه بنفس الإدارة بحيث يصعب تعاونهم في العمل . وفي جميع الأحوال يجب ألا يضر النقل بحقوق الموظف، خاصة حقه في الدرجة الوظيفية وحقه في الترقية بالأقدمية . ويهدف النقل أحيانا إلى تلبية رغبة الموظف نفسه ، إذا لم يكن في النقل اضرار بصالح العمل . وقد يتم النقل تنفيذا لقرار بالترقية.

أما سلطة النقل فهي نفسها سلطة التعيين في الجهتين، الجهة المنقول منها، وتلك المنقول إليها. فإذا كان النقل يتم في داخل نفس الجهة أو الوحدة الإدارية، فإن سلطة التعيين تكون لرئيس هذه الجهة فحسب، وهو الوزير في إطار وزارته، بل وغالبا ما يمنح المشرع هذه السلطة لوكيل الوزارة أيضا. وتجيز المادة ٥٥ من قانون العاملين المصري لوزير المالية استثناء - وبعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - نقل الموظف إذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التي يشغلها أو أي وظيفة أخرى خالية في الوحدة الإدارية التي يعمل بها، أو كان زائدا عن حاجة العمل في هذه الوحدة. وفي هذه الحالة يلغى تمويل وظيفته من ميزانيتها أو ينقل إلى الجهة المنقول إليها.

أما الجهة المنقول إليها الموظف فتكون عادة إحدى الإدارات المركزية كالوزارات والمصالح العامة، أو اللامركزية كالمحليات والهيئات العامة. وتجيز المادة ٥٤ من قانون العاملين المصري استثناء النقل إلى وحدات القطاع العام أي شركات الدولة، والعكس (٧٧).

(٧٧) في القانون المصري تنص المادة ٥٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه " مع مراعاة النسبة المئوية المقررة في المادة (١٥) من هذا القانون (وهي تجيز التعيين في غير أدنى وظائف المجموعة النوعية من داخل الوحدة الإدارية أو خارجها في حدود ١٠٪ من العدد المطلوب شغله من وظائف كل وحدة) يجوز نقل العامل من وحدة إلى أخرى من الوحدات التي تسري عليها أحكامه، كما يجوز نقله إلى الهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة بها وحدات القطاع العام والعكس. وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية بالأقدمية أو كان بناء على طلبه. وتستثنى من النسبة المئوية سالفه الذكر الوحدات المنشأة حديثا، ولا يجوز نقل العامل من وظيفة إلى وظيفة أخرى درجتها أقل. ويكون نقل العامل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ". وتقضي المادة ٥٥ من هذا القانون بأنه " استثناء من أحكام المادة السابقة يجوز بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نقل العامل من وحدة إلى أخرى في الحالتين الآتيتين :

١- إذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التي يشغلها أو أي وظيفة أخرى في الوحدة التي يعمل بها.

٢- إذا كان زائدا عن حاجة العمل في الوحدة التي يعمل بها. وفي هذه الحالة يلغى تمويل وظيفته من موازنتها أو ينقل هذا التمويل إلى الجهة المنقول إليها " .

واستثناء من حكم المادة ١١ من قانون العاملين التي تقضي باعتبار كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة في مجال النقل، أجازت المادة ٥٥ مكررا نقل العاملين بمجموعة الخدمات المعاونة الذين يتم تدريبهم على المهن الحرفية الى وظائف المجموعة الحرفية التي تتفق وتدريبهم والمعادلة لدرجاتهم المالية. وذلك لمواجهة نقص عدد الحرفيين ومعالجة زيادة عدد عمال الخدمات . وهو استثناء في محله.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ بعد تعديلها بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨ على أنه " يجوز بقرار من الوزير المختص - بناء على عرض لجنة شئون الموظفين بالوزارة - نقل الموظف من وظيفة الى وظيفة أخرى معادلة لها داخل الوزارة . كما يجوز نقله من وزارة الى وزارة أخرى في وظيفة معادلة لوظيفته بموافقة الوزيرين المختصين . واذا كان النقل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الامارات الأعضاء في الدولة، صدر قرار النقل بعد موافقة السلطات المختصة في الجهة المنقول منها والجهة المنقول اليها ، مع استصحابه لجميع حقوقه، وفي جميع الحالات يجب ألا يؤدي النقل الى تأخير أقدمية الموظف المنقول أو حرمانه من فرصة الترقية بالأقدمية الا اذا كان النقل بناء على طلبه " . وكان النص قبل تعديله لا يستلزم أن يكون النقل بناء على عرض لجنة شئون الموظفين ، وهو ما يحدث عملا دون حاجة الى النص، نظرا لاشراف هذه اللجنة على كافة شئون الموظفين وقيامها باتخاذ اللازم لاستصدار القرارات المتصلة بها، مع ملاحظة أن لجنة شئون الموظفين لا اختصاص لها بشأن تعيين أو نقل أو ترقيات أو علاوات موظفي الحلقة الأولى طبقا لنص المادة ٢١ مكررا - أولا كما سبق البيان . كما لم يكن النص قبل تعديله يواجه صراحة امكانية نقل الموظفين بين الحكومة الاتحادية وحكومات الامارات الأعضاء في الاتحاد، وحسنا فعل المشرع لاستبعاد ما يمكن أن يثار من خلاف حول امكانية حدوث مثل هذا النقل قانونا .

٢- النذب :

النذب هو قيام الموظف مؤقتا - تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بأعباء وظيفة أخرى شاغرة ، من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها

مباشرة، في نفس الادارة التي يعمل بها أو في ادارة أخرى ، بالتفرغ أو بالإضافة الى أعمال وظيفته ، وذلك مع الاحتفاظ بصلته بوظيفته الأصلية.

ويهدف النذب الى انجاز أعمال ووظيفة شاغرة لم يتيسر بعد تعيين موظف يتولاها، وذلك بأن يعهد بهذه الأعمال مؤقتا الى أحد الموظفين، اما بالإضافة الى أعمال وظيفته اذا كان باستطاعته تحمل العبئ معا وهذا هو النذب الجزئي. واما بالتفرغ اذا كان يمكن الاستغناء عن خدماته مؤقتا في جهة عمله الأصلية، وهنا يكون النذب كليا.

ويتم النذب بقرار من السلطة المختصة، وهي نفس سلطة التعيين في كلتا الجهتين . واذا كان قرار النذب يصدر عادة من صاحب الاختصاص في الجهة المنتدب اليها الموظف، فإنه يشترط كذلك موافقة نفس السلطة في جهة العمل الأصلية . ولا تشترط موافقة الموظف على النذب، وانما يتم النذب بقرار اداري تنفرد الادارة باصداره. ولا تراعي فيه غير مصلحة العمل أو حاجة العمل في الادارتين اللتين يتم النذب بينهما. وكل ما في الأمر بالنسبة لمصلحة الموظف أنه لا يجوز نذبه الى وظيفة درجتها أقل من درجة وظيفته الأصلية.

ويقوم الموظف المنتدب بأعمال الوظيفة الأخرى الشاغرة بصفة مؤقتة. وقد تحدد القوانين أو اللوائح التنفيذية حدا أقصى معيناً لمدة النذب (٧٨) . وذلك لأن الوظيفة الشاغرة يجب أن تشغل بصفة دائمة عن طريق التعيين أو النقل أو الترقية، وما النذب الا وسيلة مؤقتة لأداء أعمال الوظيفة الى أن يتم تدبير أمرها. ولا يكون النذب إلا في نفس نفس الجهة الادارية التي يعمل بها الموظف أو جهة ادارية أخرى سواء أكانت في اطار نفس الوزارة، أو في وزارة أخرى، في سلطة لا مركزية محلية أو مرفقية، فلا يجوز النذب الى الهيئات الأجنبية أو الدولية، كما لا يجوز النذب الى الأشخاص المعنوية الخاصة في داخل الدولة كالشركات - ولو كانت من شركات الدولة - والجمعيات الخاصة .

ويحتفظ الموظف بوظيفته الأصلية رغم نذبه كل الوقت أو بعضه. فلا يؤثر النذب في درجته أو أقدميته أو ما يستحقه من ترقيات أو علاوات . ويتقاضى راتبه من جهة العمل الأصلية كما لو لم يكن منتدبا. وغالبا ما يتقاضى الموظف

(٧٨) من ذلك ما قضت به المادة ٢٢ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي من اشتراط " ألا تتجاوز مدة النذب سنة قابلة للتجديد مدة ثلاث سنوات " .

المنتدب انتداباً جزئياً مقابلاً أو أجراً اضافياً فوق مرتبه، لأنه يقوم بأعباء الوظيفة المنتدب اليها بالاضافة الى أعباء وظيفته الأصلية (٧٩).

وقد نصت المادة ٣٧ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة المعدلة بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨ على أنه " يجوز ندب الموظف للقيام بأعباء وظيفة أخرى شاغرة أو غاب عنها شاغلها بشرط أن تكون درجتها معادلة لدرجة المنتدب أو في درجة واحدة أعلى منها. وذلك في الوظائف العليا وفي وظائف الحلقة الثانية والدرجتين الأولى والثانية من الحلقة الثالثة . ويحظر الندب الى وظيفة درجتها أقل من درجة الموظف . ويجوز أن يكون الندب بالاضافة الى العمل الأصلي، وبحيث لا يندب الموظف لأكثر من جهة واحدة. ويصدر بالندب قرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شئون الموظفين بالوزارة. ويمنح الموظف عن ندبه علاوة قدرها ٢٠٪ من بداية مربوط درجة الوظيفة المندوب اليها اذا كان الندب بالاضافة الى عمله الأصلي وزادت مدة الندب على ثلاثة أشهر ومن تاريخ ندبه . ويكون هذا الندب مؤقتاً ولمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة أخرى فقط بموافقة الوزير المختص ، ما لم تكن الوظيفة شاغرة بالملك (٨٠) فلا يجوز أن يزيد الندب في هذه الحالة على سنة واحدة . وفي حالة ما اذا كان الندب بين وزارتين وجب موافقة وزيريهما " .

ويشترط لجواز ندب الموظف طبقاً لهذه المادة ما يلي :

١- أن يكون الندب للقيام بوظيفة أخرى شاغرة، أي خالية ممن يشغلها . وهذا هو الأصل. غير أن المادة أجازت الندب - فضلاً عن ذلك - لوظيفة غير شاغرة، وإنما غاب عنها شاغلها، وهو ما يواجه عادة عن طريق

(٧٩) في القانون المصري تنص المادة ٥٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه " يجوز بقرار من السلطة المختصة (أي الوزير المختص أو المحافظ بالنسبة لوحدات الحكم المحلي أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص طبقاً لنص المادة الثانية) ندب العامل للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو التي تعلوها مباشرة في نفس الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك. وتنظم اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب " .

(٨٠) يقصد بالملك - حسب ما جاء بنص المادة الثانية من نفس القانون - مجموع الوظائف والدرجات المصادق عليها بموجب قانون الميزانية.

الانابة في الاختصاص ، وهي أن يعهد الرئيس الإداري الى أحد رؤسائه بالقيام بأعباء وظيفة رؤس آخر غائب ، بصفة مؤقتة .

٢- أن تكون درجة الوظيفة المنتدب اليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب ، أو في درجة واحدة أعلى منها . فيحظر الندب الى وظيفة درجتها أقل من درجة الموظف ، نظرا لما في ذلك من مساس بحقوق الموظف ، وتأثير على الأداء الوظيفي .

٣- أن يكون الندب في اطار الوظائف العليا - وتشمل وظائف وكيل الوزارة ووظائف الحلقة الأولى - والوظائف العالية - وتشمل وظائف الحلقة الثانية - بالإضافة الى وظائف الدرجتين الأولى والثانية فقط من الحلقة الثالثة . فلا يجوز الندب في وظائف الدرجتين الثالثة والرابعة من الحلقة الثالثة. كما لا يجوز في وظائف المستخدمين وهي التي تمثل وظائف الحلقة الرابعة.

٤- أن يكون الندب لجهة واحدة . فلا يجوز ندب الموظف لأكثر من جهة. وذلك لعدم المبالغة في ائثار كاهل الموظف، ولضمان جدية الندب .

٥- أن يكون الندب مؤقتا ولمدة سنة واحدة قابلة للتجديد - كقاعدة عامة - لسنة أخرى فقط . أي أن المدة القصوى للندب لا يمكن أن تتجاوز عامين. وهي مدة كافية لاتخاذ اللازم نحو شغل الوظيفة الشاغرة أو التي غاب عنها شاغلها. ويستثنى من جواز تجديد السنة الواحدة الندب لوظيفة شاغرة بالملك، فلا يجوز أن يزيد الندب في هذه الحالة عن سنة واحدة . ويقصد بالوظيفة الشاغرة بالملك " الوظيفة الخالية في مجموع الوظائف والدرجات المصادق عليها في قانون الميزانية " .

٦- يصدر بالندب قرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شئون الموظفين بالوزارة. فاذا كان الندب بين وزارتين وجب موافقة وزيريهما .

٣- الاعارة :

الاعارة هي قيام الموظف - تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية - بعمل وظيفة أخرى شاغرة، في جهة عامة أجنبية غالبا ، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية التي يجوز شغلها مع ذلك اذا كانت مدة الاعارة لا تقل عن سنة .

وتهدف الاعارة أساسا الى اقامة نوع من التعاون بين الدول والهيئات الدولية في مجال تبادل الموظفين. وعن طريق الاعارة يمكن شغل كثير من الوظائف الشاغرة في البلاد الناشئة التي لم يتوافر لها بعد العدد الكافي من الموظفين من أبنائها. ويستوى أن يكون مكان الاعارة في خارج اقليم الدولة المعيرة كما هو الغالب، أم في داخله كما يحدث عندما تكون الاعارة لاحدى الهيئات الأجنبية القائمة في داخل الدولة.

وتجيز القوانين أحيانا اعارة الموظف الى أحد الأشخاص المعنوية الوطنية، العامة أو الخاصة، سواء أكان مقرها في داخل اقليم الدولة، وهذا هو الغالب، أم في الخارج كما في حالة اعارة أحد الأساتذة من جامعتة الى وزارة الخارجية للعمل كسفير أو مستشار ثقافي للدولة لدى إحدى الدول الأجنبية. ويلاحظ أن صياغة المادة ٥٨ من قانون العاملين المدنيين المصري لعام ١٩٧٨ تحتل هذا التفسير. اذا تقضي بأنه " يجوز ... بعد موافقة العامل كتابة اعارته للعمل في الداخل أو الخارج " وعبارة " في الداخل " قد تعني الهيئات الأجنبية الموجودة داخل اقليم الدولة. وقد يؤيد هذا المعنى ما أضافته المادة المذكورة من أنه " يجوز منحه (الموظف) أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التي يحددها رئيس الجمهورية " . غير أن عبارة " في الداخل " قد تعنى أيضا الأشخاص المعنوية الوطنية في داخل الدولة كالهيئات العامة والوحدات المحلية ووحدات القطاع العام . وفي هذه الحالة يكون المقصود بحكومة جمهورية مصر العربية - التي يجوز أن تدفع للموظف المعار أجرا - السلطة المركزية (٨١) .

ولكن التساؤل يثار - في حالة قبول هذا التفسير - عن الحكمة في اجازة الاعارة من ادارة الى ادارة أخرى أو على وجه الخصوص من الادارة المركزية الى

(٨١) وقد أفتى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأنه " لا تجوز الإعارة من وحدة حكومية إلى وحدة حكومية أخرى، وإنما يجوز النذب، ويلاحظ أن المادة ١٢ من القانون عندما حددت طرق شغل الوظائف نصت على أن يكون ذلك عن طريق التعيين أو الترقية أو النذب ولم تذكر الإعارة. وذلك لأن الأصل في الإعارة أن تكون لجهات غير حكومية لتوفير الخبرة اللازمة لها والتي لا تتوافر في العاملين بها. كما أن مرتب المعار يكون على حساب الجهة المستعيرة ما لم ينص قرار الإعارة على خلاف ذلك تطبيقا للقواعد العامة الصادرة في هذا الشأن " .

الادارات اللامركزية أو الشركات العامة في داخل الدولة رغم أن نقل الموظفين جازئ منها واليها بحكم المادة ٥٤ من هذا القانون ، كما أن النذب الكلي جازئ في اطار نفس الوحدة الادارية أو الى الوحدات الأخرى طبقا لنص المادة ٥٦ من القانون . ونعتقد أنه قد توجد مصلحة في السماح بالاعارة الداخلية بهذا المعنى. اذ قد لا يتيسر النقل السريع لسبب أو لآخر ، أو قد لا تتوافر شروطه كأن يكون من شأنه أن يفوت على الموظف دوره في الترقية بالأقدمية ولا يكون الموظف راغبا فيه، فلا يكون جازئا بحكم المادة ٥٤. وقد يراد تشجيع الموظف بمنحه راتبا مزدوجا من كلتا الجهتين المعيرة والمستعيرة، وذلك نظرا للظروف المؤقتة للوظيفة المراد شغلها بالاعارة والى أن يتم تدبير أمرها بطريقة أفضل(٨٢).

وتتم الاعارة بقرار من الجهة المعيرة، بناء على طلب الجهة المستعيرة وموافقة الموظف المرشح للاعارة كتابة. وتصدر الجهة المعيرة قرارها بعد تقدير ظروف العمل وامكان الاستغناء المؤقت عن خدمات الموظف المرشح للاعارة. ويجب أن تكون الجهة المعيرة هي جهة عمل الموظف الأصلية، فليس لها أن تعير موظفا معارا أو منتدبا لديها هي نفسها . اذ أن الاعارة لا تجوز على اعارة أخرى أو نذب . غير أنه بعد اعارة الموظف يجوز نذبه للقيام بأعمال وظيفة أخرى بقرار من الجهة المعار اليها، لأن النذب جازئ على الاعارة .

وتقوم الجهة المستعيرة عادة بإبرام عقد مع الموظف المعار لشغل احدى الوظائف المؤقتة أو الدائمة بصفة مؤقتة ولمدة محددة. ويتضمن العقد شروطا أهمها نوع الوظيفة ومدة العمل ومقدار الراتب الذي يتقاضاه منها .

أما الموظف المعار فارادته محل اعتبار واضح في إعارته . فلا تتم الاعارة الا بموافقة الموظف المعار، كما أن استمرارها معلق على مشيئته، فيستطيع أن يقطع مدة الاعارة ويعود الى عمله الأصلي قبل نهايتها. وكل ذلك على خلاف الوضع في حالة النذب .

وللإعارة صفة التأقيت . وتضع القوانين أو اللوائح التنفيذية عادة حدا أقصى

(٨٢) وقد أخذت بعض القوانين بهذا التفسير صراحة. من ذلك مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي الذي نص صراحة في المادة ٢٢ منه على جواز الإعارة إلى الجهات الوطنية، وإن كانت خاصة في بعض الأحوال.

لمدتها. وتحدد مدة الاعارة في القرار الصادر بها، فينص على أن تكون الاعارة لمدة سنة أو أكثر، قابلة للتجديد لعدد معين من المرات على نحو معين . ويحتفظ الموظف بوظيفته الأصلية رغم اعارته . فلا تؤثر الاعارة كقاعدة عامة في درجته أو أقدميته أو ما يستحقه من علاوات أو ترقيات . غير أنه لا يجوز في مصر في غير حالات الاعارة التي تقتضيها مصلحة قومية عليا - يقدرها رئيس مجلس الوزراء - ترقية العامل الى درجات الوظائف العليا الا بعد عودته من الاعارة . كما لا يجوز اعارة أحد شاغلي تلك الوظائف قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغله لها.

وفي غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا لا يجوز ترقية العامل الذي تجاوز مدة اعارته أربع سنوات متصلة . وتعتبر المدة متصلة اذا تتابعت أيامها أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة (٨٣) . وتحدد أقدمية العامل عند عودته من الاعارة التي تجاوز أربع سنوات على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذي كان يسبقه في نهاية هذه المدة أو جميع الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل . ولعل المشرع قصد بهذه التحفظات حث العاملين على عدم تجاوز مدة الاعارة بالخارج .

ويجوز منح الموظف المعار أجره - كله أو بعضه - من الجهة المعيرة ، وبذلك يحصل على راتب مزدوج، لأنه يتقاضى أجره أساسا من الجهة المستعيرة . غير أنه بالاعارة يترك الموظف عمله الأصلي كلية بصفة مؤقتة وطوال مدتها فليس هناك اعارة جزئية مع القيام بأعباء الوظيفة الأصلية كما هو الشأن في النذب . ونظرا لطول مدة الاعارة نسبيا فانه يجوز شغل وظيفة المعار بشروط معينة ، أهمها أن تكون الاعارة لمدة لا تقل في العادة عن سنة، وأن تكون الاعارة بدون مرتب من الجهة المعيرة حتى تمنح مرتب الوظيفة لمن يشغلها بدلا من المعار . وذلك كله بخلاف الحال في نذب الموظفين (٨٤).

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية

(٨٣) المادة ٥٨ من قانون العاملين بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.
(٨٤) في القانون المصري تنص المادة ٥٨ من قانون العاملين المدنيين على أنه " يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد موافقة العامل كتابة إعارته للعمل في الداخل أو الخارج. ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها، وذلك في ضوء القواعد والإجراءات التي =

الاتحادي على أنه : " يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين اعارة الموظفين الى الأشخاص المعنوية العامة والخاصة في الداخل ، والى الحكومات والهيئات العربية والأجنبية والدولية. ويشترط لاتمام الاعارة موافقة الموظف عليها كتابة. وتدخل مدة الاعارة في حساب معاش أو مكافأة التقاعد وفي العلاوة الدورية والترقية. وتكون الاعارة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد . ويكون مرتب المعار بأكمله على جانب الجهة المستعيرة. كما يحصل على إجازته منها. ويجوز شغل الوظيفة بقرار من السلطة التي تملك حق التعيين فيها. وعند عودة المعار يشغل وظيفته الأصلية اذا كانت خالية أو يشغل أي وظيفة خالية من درجته أو يبقى في وظيفته الأصلية بصفة شخصية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو في نفس الدرجة . ويجوز بقرار من مجلس الوزراء أن تتحمل الحكومة مرتب المعار خلال فترة اعارته . وفي هذه الحالة لا يجوز شغل الوظيفة بالتعيين " .

فيشترط لجواز الاعارة - وفقا لهذا النص - مايلي :

١ - أن تكون الاعارة بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ، وهي الجهة المعيرة. ويتم ذلك بطبيعة الحال بناء علي طلب الجهة المستعيرة .

٢ - أن تكون الاعارة بموافقة الموظف ، موافقة كتابية ليسهل اثباتها والتأكد من حدوثها. وذلك لأن الاعارة تحدث تغييراً كبيراً في الظروف الوظيفية للمعار، خاصة اذا كانت الاعارة للخارج، مما يستدعي موافقة الموظف.

٣ - أن تكون الاعارة الى الحكومات والهيئات العربية والأجنبية والدولية - وهذا

= تصدرها السلطة المختصة. ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهة المستعيرة. ومع ذلك يجوز منحه أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية سواء كانت الإعارة في الداخل أو الخارج وذلك بالشروط والأوضاع التي يحددها رئيس الجمهورية. وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة اشتراك العامل في نظام التأمين الإجتماعي. واستحقاق العلاوة والترقية وذلك مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ٧٥ بإصدار قانون التأمين الإجتماعي والقوانين المعدلة... " .

وتقضي المادة ٥٩ من هذا القانون بأنه " عند إعارة أحد العاملين تبقى وظيفته خالية. ويجوز في حالة الضرورة شغلها بطريق التعيين أو الترقية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين، إذا كانت مدة الإعارة سنة فأكثر. وعند عودة العامل يشغل وظيفته الأصلية إذا كانت خالية، أو أي وظيفة خالية من درجة وظيفته، أو يبقى في وظيفته الأصلية بصفة شخصية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من نفس وظيفته. وفي جميع الأحوال يحتفظ له بكافة مميزات الوظيفة التي كان يشغلها قبل الإعارة " .

هو الأصل - أو الي الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة في الداخل .
وهكذا وسع المشرع مجال الجهات التي يمكن أن تتم الاعارة اليها فجعلها
تشمل الأشخاص المعنوية العامة الوطنية ، بل والأشخاص المعنوية
الخاصة كذلك .وبذلك لا تجوز الاعارة الي الجهات الحكومية الوطنية التي
لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، أو الي المشروعات المملوكة لأشخاص
طبيعية .

٤ - أن يكون مرتب المعار بأكمله علي جانب الجهة المستعيرة . غير أنه يجوز
استثناء وبقرار من مجلس الوزراء أن تتحمل الحكومة مرتب الموظف المعار
خلال مدة اعارته . تلك المدة التي جعلها المشرع سنة واحده ، ولكنها
قابلة للتجديد بغير حدود .

المبحث الثاني زمان العمل الوظيفي

لا يقوم الموظف بأعمال وظيفته طوال أيام السنة . فهو لا يقوم بالعمل خلال
الاجازات التي يستحقها، ولا أثناء فترة الوقف عن العمل الذي قد يتعرض له
فيؤدي الى ابعاده مؤقتا عن الخدمة الوظيفية. ونتحدث فيما يلي عن كل من
إجازات الموظفين والوقف عن العمل .

المطلب الأول إجازات الموظفين

هناك إجازات عامة تعطل فيها ادارات الدولة الا ما يستثني لضرورة، وهي
تجاوز الشهرين في العام، منها اثنان وخمسون يوما هي مجموع العطلات
الأسبوعية ، بالاضافة الى عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية(٨٥). ولكل
موظفي الدولة تقريبا وبطبيعة الحال الحق في اجازة بأجر كامل في هذه الأيام.

(٨٥) وقد نصت المادة ٦٢ من قانون العاملين المصري بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥
لسنة ١٩٨٣ على أن " تحدد السلطة المختصة أيام العمل في الأسبوع ومواقيته وفقا
لمقتضيات المصلحة العامة... " . وذلك لإتاحة الفرصة أمام كل إدارة لجعل العطلة الأسبوعية
فيها يومين بدلا من يوم واحد، إذا رأت في ذلك تحقيقا للمصلحة العامة.

وفضلا عن ذلك فان لكل موظف الحق في عدة أنواع من الاجازات ، يتغيب فيها عن العمل دون مؤاخذة أو تثريب مادامت شروطها متوافرة. ولا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة يستحقها طبقا للقانون. فإذا انقطع عن عمله - خارج اطار الاجازات المسموح بها قانونا - يحرم من أجره عن مدة غيابه مع عدم الاخلال بمؤاخذته تأديبيا . وتجيز القوانين عادة للادارة حساب مدة الانقطاع من اجازة الموظف اذا كان رصيده منها يسمح بذلك بدلا من حرمانه من أجره عن أيام الغياب (٨٦).

وتعتبر الاجازة حقا للموظف ما توافرت شروط استحقاقها. وذلك رغم ما قد تتمتع به الادارة من سلطة تقديرية في منحها . والاجازات الوظيفية أنواع هي :

- الاجازة الطارئة أو العارضة .
- الاجازة الدورية أو السنوية أو الاعتيادية .
- الاجازة المرضية .
- الاجازة الخاصة .
- الاجازة الدراسية .

ونتحدث فيما يلي عن كل نوع من هذه الإجازات مع بيان مدى ما تتمتع به الادارة من سلطة تقديرية ازاءها.

أولا - الإجازة الطارئة أو العارضة :

الإجازة الطارئة أو العارضة هي تلك التي يضطر الموظف فيها لظرف طارئ أو عارض الى التغيب عن العمل يوما - في العادة - دون اذن سابق .

فلا شك أن الانسان لا يستطيع أن يتحكم في كل الظروف المتصلة به لدرجة تمكنه من المواظبة على الحضور الى عمله الوظيفي يوميا بانتظام ودون انقطاع غير محسوب . فقد يفاجأ الموظف بمرض ولده أو زوجته مرضا شديدا لا يحتمل الانتظار الى حين العودة من العمل . ويحدث أن يباغت الموت أحد ذويه الأقربين فينسى الموظف نفسه وعمله من هول ما ألم به . وقد يقع خلاف مفاجيء بين الزوجين تترك على أثره الزوجة بيتها وصغارها في رعاية

(٨٦) راجع المواد ٦٤، ٦٣، ٦٢ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ومسئولية الزوج فيحتاج الى بعض الوقت لتدبير شئون بيته وإعادة الأمور ان
أمكن الى نصابها ... الى غير ذلك من المشاكل الخاصة - الشخصية والأسرية -
التي تعوق الموظف عن الحضور الى عمله أو الاستئذان في التغيب لمواجهة هذه
المشاكل . وتواجه القوانين أحيانا بعض هذه الأسباب الطارئة التي تقتضي
التغيب عن العمل . من ذلك ما قضت به المادة ٤٤ من مرسوم نظام الخدمة
المدنية الكويتي من أنه " يمنح الموظف في حالة وفاة الزوج أو أحد أقاربه من
الدرجة الأولى أو الثانية إجازة بمرتب كامل لمدة لا تزيد على أربعة أيام " .
وأقارب الدرجة الأولى هم الابن والبنت والأب والأم . أما أقارب الدرجة الثانية
فهم الأخ والأخت والجد والجدة .

ويجب أن يكون سبب الإجازة الطارئة أو العارضة - كما يتضح من تسميتها
- طارئا أو عارضا ، أي مفاجئا لم يكن متوقعا في توقيته ، يتعذر معه ابلاغ
الرؤساء به للحصول على إذن سابق . فاذا كان الاستئذان ممكنا لمعرفة السبب
الذي يقتضي التغيب مقدما ، كما في حالة الاستدعاء للمثول أمام إحدى المحاكم
في تاريخ معين ، وجب الاستئذان (٨٧) .

كما يجب أن يقدم الموظف الى رئيسه فور عودته الى العمل بيانا بالأسباب
التي اقتضت تغيبه في الإجازة الطارئة أو العارضة . وتخضع هذه الأسباب
لتقدير الرئيس المختص . غير أن الإفصاح عن هذه الأسباب وتقدير الرئيس لها
لا ينبغي أن يكون تفصيليا لدرجة تؤدي الى افشاء الأسرار الشخصية أو
الأسرية للموظف ، إذ أن في ذلك اعتداء على حرمة الحياة الخاصة التي كفلتها
الاديان السماوية قبل الدساتير الوضعية . ونعتقد أنه يكفي أن يذكر الموظف -
على سبيل المثال - أن تخلفه عن الحضور كان " لأسباب عائلية طارئة " أو
" لأسباب شخصية مفاجئة " دون التزام ببيان تفصيلات ودقائق هذه الأسباب .
ونرى أنه لا ضرر من تخفيف حدة الرقابة الرئاسية على استعمال الاجازات
الطارئة ، خاصة وأن مدتها لا تتجاوز في العادة أسبوعا في السنة الكاملة .

(٨٧) تشترط بعض القوانين أن يكون الإنقطاع عن العمل لسبب طارئ لا يستطيع معه
الموظف الإبلاغ عنه للتصريح له بالغياب، وفي ذلك تضيق لامبر له. وقد أحسن المشرع
المصري الذي لم يشترط ذلك مكتفيا بالنص على أن يكون التغيب لسبب طارئ يتعذر معه
الحصول على إجازة أخرى.

وذلك حفاظا على الحقوق الفردية التي هي أولى بالرعاية ، بدلا من الخوض في أسرار الناس بحثا في مسائل يصعب في الغالب اثباتها اثباتا أكيدا . أما الهدف من هذا البحث في الأسباب وهو معرفة مدى صدق الموظف فيما يدعي من أسباب تستدعي التغيب المفاجيء عن العمل فيمكن تحقيقه بوسائل أخرى . ويستطيع الرئيس الإداري - على المدى الطويل ودون تعرض للحياة الخاصة لمروسيه - أن يتبين مدى صدق كل منهم فيما يقدم من أسباب لإجازاته الطارئة .

ويجب أخيرا ألا تتجاوز الإجازة الطارئة مدتها ، وهي تحدد عادة بيوم أو اثنين لعدة مرات بحيث لا تتجاوز في جملتها في الغالب أسبوعا طول العام . ويسقط حق الموظف فيها بانتهاء السنة ، وتقتصر بعض القوانين على تحديد مدة الإجازة الطارئة في جملتها دون بيان عدد الأيام المسموح بها في كل مرة . وذلك كقانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي ينص في المادة ٦٤ منه على أن " يستحق العامل إجازة عارضة لمدة سبعة أيام في السنة . وذلك لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية إجازة أخرى " . وتحدد قوانين أخرى المدة الاجمالية للإجازة الطارئة . وعدد الأيام المسموح بها في كل مرة . من ذلك القانون الكويتي الذي يخفض مدة الإجازة الطارئة الى أربعة أيام فقط في السنة ويجعلها يوما واحدا في كل مرة (٨٨) .

وقد نصت المادة ٤٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أن " الإجازة العارضة هي التي تكون لسبب طارئ يتعذر الإبلاغ عنه مقدما . ولا يجوز أن ينقطع الموظف عن عمله بسبب طارئ لمدة تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة ، ولا أكثر من أربع مرات في العام . ويسقط حق الموظف فيها بمضي العام . ويجب على الموظف أن يقدم لرئيسه عقب عودته من الإجازة العارضة بيانا بالأسباب التي اقتضت غيابه . وللرئيس الحق في قبول أسباب الانقطاع أو رفضها . فان رفضها اعتبر الانقطاع إجازة دورية ان كان للموظف رصيد منها والا حرم من مرتبه عنها " .

(٨٨) راجع المادة ٢٦ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي . ولعل تخفيض مدة الإجازة الطارئة يرجع إلى أن المشرع قد منح الموظف إجازة بأجر كامل في حالة وفاة الزوج أو أحد الأقارب إلى الدرجة الثانية .

ولعل أهم ما يلاحظ على النص أنه جعل مدة الاجازة العارضة قد تصل الى اثني عشر يوما في السنة ، وجعل أيامها في المرة الواحدة يمكن أن تبلغ ثلاثة أيام . وهذه المدد أكثر قليلا من مثيلاتها في القوانين الأخرى . ولا بأس في ذلك ما دام استخدام الاجازة العارضة يخضع لتقدير الرئيس الاداري .

ثانيا : الاجازة الدورية أو الاعتيادية أو السنوية :

الاجازة الدورية أو الاعتيادية أو السنوية هي الاجازة التي يستحقها الموظف كل عام للراحة من عناء العمل وتجديد النشاط استعداداً لعام جديد . وتتراوح مدتها في الغالب بين شهر وثلاثة . فالإنسان بجسمه وعقله يحتاج في العادة الى شهر من الراحة على الأقل بعد سنة من العمل المتواصل . وهذه الراحة ليست لمصلحة الموظف فقط من الناحيتين الصحية والنفسية ، وانما هي لمصلحة الادارة كذلك ، لأن الموظف بعدها يكون أحسن حالا وأهدأ بالا ، فيقدم للإدارة عملا أفضل وإنتاجا أوفر .

وتعتبر الاجازة السنوية المأجورة من أهم حقوق الموظف العام في مختلف بلاد العالم . لذلك يجب السماح بها ولو جزئيا في جميع الأحوال . وإذا لم يحصل الموظف على اجازته الدورية خلال سنة أو أكثر فله أن يحتفظ برصيده منها . فتجيز له القوانين في الغالب تجميعها على ألا يتجاوز ما يستخدم منها في السنة الواحدة حدا أقصى معيناً يتمثل غالبا في ثلاثة شهور . وذلك حتى لا يتأثر العمل بطول فترة الانقطاع . وتسقط بعض القوانين حق الموظف في الاجازة الدورية بمضي بضع سنين بقصد منعه من عدم استخدام اجازاته السنوية لمدة طويلة .

وقد يمنح القانون الموظف عند انتهاء خدمته بدلا نقديا عن رصيد اجازته الدورية التي لم ينتفع بها بما لا يزيد عن ثلاثة أشهر . وذلك هو ما قضت به الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون العاملين المصري المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ . وهو نفس الحكم الذي سبقت اليه المادة ٤١ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي، والذي ورد بالمادة ٤٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة التي قضت بأن " يحتفظ الموظف برصيد اجازته الدورية التي يحصل عليها خلال سنتين ، ويجوز له الانتفاع به في سنة واحدة اذا سمحت ظروف العمل بذلك وبما لا يزيد على ثلاثة أشهر . وفي حالة

عدم حصول الموظف على اجازته الدورية أو جزء منها يمنح بدلا نقديا يعادل راتب يوم من أيام العمل الرسمي عن كل يوم لم يمنحه من اجازته محسوبا على أساس راتب الموظف الأساسي في تاريخ صرف البدل . ولا يجوز أن يزيد هذا البدل النقدي على ما يعادل مرتب سنة واحدة كل عشر سنوات خدمة " .

ولا يستحق الموظف اجازته الدورية الا عن المدد التي يقضيها في العمل لدى الادارة فعلا، باستثناء حالة الاجازات المرضية . فالمدد التي يقضيها الموظف في اعارة، أو في اجازة دراسية ، أو في اجازة خاصة لمدة طويلة نسبيا كسنة شهور أو سنة لا يستحق عنها اجازة دورية .

ولا يقوم الموظف باجازته الدورية الا بعد أن تصرح له الادارة بها وتحدد موعدها، وذلك لتقوم بالتنسيق بين اجازات الموظفين وتحافظ على استمرار العمل في الادارة . ولجهة الادارة عند الضرورة استدعاء الموظف وقطع اجازته السنوية قبل نهاية مدتها (٨٩) .

أما عن مدة الاجازة السنوية فتختلف في حدود معينة باختلاف الأقدمية والعمر. فهي لا تجاوز الشهر في العادة بالنسبة للموظفين الجدد . ولكنها تزيد لطول مدة الخدمة أو كبر سن الموظف وقد تصل الى شهرين . بل وتصل الى ثلاثة أشهر أو أكثر بالنسبة لبعض طوائف الموظفين كالمدرسين نظرا لتعطل الدراسة خلال أشهر الصيف . وتسقط بعض القوانين من حساب هذه المدة أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية وذلك كقانون العاملين المصري في المادة ٦٥ منه (٩٠) .

وقد نصت المادة ٤٣ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة

(٨٩) نصت المادة ٤٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات على أنه :

"لا تمنح الإجازات الدورية إلا بطلب خطي من الموظف. ويكون الترخيص بالقيام بالإجازة لموظفي الحلقتين الأولى والثانية بموافقة الوزير المختص ولمن دونهم بموافقة وكيل الوزارة المختص.

ويجوز للسلطة المرخصة بالإجازة طلب عودة الموظف إلى عمله قبل انتهاء مدتها إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

(٩٠) تقضي المادة ٦٥ من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأن :

"يستحق العامل إجازة إعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات =

على أنه : " يستحق الموظف سنويا اجازة دورية للمدد الآتية :

- ستون يوما لوكلاء الوزارات وموظفي الحلقة الأولى والدرجتين الأولى والثانية من الحلقة الثانية .

- خمسة وأربعون يوما لموظفي الدرجتين الثالثة والرابعة من الحلقة الثانية وموظفي الحلقة الثالثة.

ولا يجوز منح الإجازة الدورية قبل انتهاء فترة التجربة بنجاح . ويصرف راتب الإجازة الدورية المستحقة عند القيام بها . ولا يستحق الموظف إجازة دورية عن المدد التي يقضيها في إجازة دراسية أو في بعثة علمية . وتكون الإجازات الدورية لموظفي الهيئات التعليمية في المعاهد والمدارس أثناء العطلة الصيفية وطبقا لما تضعه وزارة التربية والتعليم من نظام في هذا الشأن . ويحدد هذا النظام إجازتهم العارضة والمرضية " .

ولعل أهم ما يلاحظ على هذا النص أنه اشترط أن تكون الإجازات الدورية بالنسبة لموظفي الهيئات التعليمية في المعاهد والمدارس أثناء العطلة الصيفية ،

= الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية على الوجه التالي :

١ - ١٥ يوما في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ استلام العمل.

٢ - ٢١ يوما لمن أمضى سنة كاملة.

٣ - ٣٠ يوما لمن أمضى عشر سنوات في الخدمة.

٤ - ٤٥ يوما لمن تجاوز سنه الخمسين.

واللجنة شئون الخدمة المدنية أن تقرر زيادة مدة الإجازة الاعتيادية بما لا يجاوز خمسة عشر يوما لمن يعملون في المناطق النائية، أو إذا كان في أحد فروع الوحدة خارج الجمهورية.. ولا يجوز تقصير أو تأجيل الإجازة الإعتيادية أو إنهاؤها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل.

ويجب في جميع الأحوال التصريح بإجازة اعتيادية لمدة ستة أيام متصلة.

ويحتفظ العامل برصيد إجازته الاعتيادية. على أنه لا يجوز أن يحصل على إجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ستين يوما في السنة بالإضافة إلى الإجازة الاعتيادية المستحقة له عن تلك السنة.

فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الإجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسي الذي كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته. وذلك بما لا يجاوز أجر ثلاثة أشهر " .

وطبقا للنظام الذي تضعه وزارة التربية والتعليم . وذلك حرصا على انتظام الدراسة خلال العام الدراسي . وهذا النظام الذي تضعه الوزارة للاجازات الدورية وتحدد فيه الاجازات العارضة والمرضية لموظفي الهيئات التعليمية يجب - في اعتقادنا - ألا يمس حق الموظف في مدد الإجازات التي حددها القانون .

ثالثا : الاجازة المرضية :

يجب أن يتوافر في الموظف عند التعيين قدر كاف من اللياقة الصحية كشرط لتولي الوظيفة العامة تتحقق الادارة من توافره بتوقيع الفحوص الطبية اللازمة على المرشح لها ، غير أن الانسان مهما بلغت سلامة جسمه ووفرة صحته معرض للمرض في أي لحظة. والمرض المؤثر في مجال الوظيفة العامة هو ذلك الذي يمنع أو يعوق عن القيام بواجبات الوظيفة دون اضرار بصاحبه وبالأخرين . وتعترف القوانين للموظف المريض بالحق في الراحة والحصول على اجازة مرضية للمدة الكافية للشفاء في الحدود المعقولة . وذلك رعاية لصحة الموظف حتى يعود الى حالته الطبيعية، وحفاظا على صحة زملائه في العمل والمتعاملين معه من الجمهور في حالة الأمراض المعدية . ويجب على الموظف ابلاغ الادارة بمرضه خلال اليوم الأول من تخلفه عن العمل ما لم يتعذر ذلك لأسباب قهرية، أو يمد القانون مدة الابلاغ لأكثر من يوم . وذلك لاتخاذ اللازم نحو توقيع الكشف الطبي عليه وتكليف غيره بالقيام بأعباء وظيفته .

ومع أن الأصل أن الأجر مقابل العمل ، وأن من لا يعمل لا يستحق أجرا، فإن تأمين حياة الموظف الطبيعية ورعاية شئونه المعيشية تقتضي منحه أجرا عن مدة اجازته المرضية . وذلك حتى لا يتعرض الموظف وأسرته للخطر في مورد رزقهم بمجرد أن يصاب بالمرض وهو أمر غير مأمون يمكن حدوثه بغتة، في غاي لحظة ولاي انسان . غير أن الاجازة المرضية المأجورة - من ناحية أخرى - لا يمكن أن تستمر بلا نهاية أو بغير حد أقصى والا تعرضت مصلحة الوظيفة العامة للخطر . لذلك تضع القوانين للاجازة المرضية حدودا يجب ألا تتجاوزها. وهذه الحدود قد تتمثل في عدة أشهر كل بضع سنين، وقد تكون

سنتين أو أكثر طوال مدة الخدمة (٩١) . وقد تكون الاجازة المرضية كلها مدفوعة الأجر وقد يكون بعضها الأول بأجر كامل ، وبعضها الآخر بأجر جزئي أو بغير أجر. وتجيز بعض القوانين للموظف أن يطلب تحويل اجازته المرضية الى اجازة اعتيادية أو دورية اذا كان له رصيد منها . وللموظف مصلحة في ذلك على وجه الخصوص اذا طالت اجازته المرضية حتى وصلت القطاع غير المأجور منها .

وتحديد الاجازة المرضية المأجورة بحدود معينة أمر طبيعي ومنطقي رغم الاعتقاد بتعارضه مع الاعتبارات الانسانية في كثير من الأحوال . وذلك لأن الموظف اذا كان في حاجة الى معاش يتعيش وأسرته منه ، وهو لا يزال مريضاً رغم استنفاده للحد الأقصى لاجازاته المرضية ، فان الجهة التي يجب أن تتكفل بمعاشه ليست هي الادارة التي كان يعمل بها، وانما هي الجهة المعنية بصرف الاعانات الاجتماعية في حالات العجز عن العمل دون وجود مورد كاف للانفاق، سواء أكان هذا العجز يرجع للمرض أو للشيخوخة أو لغير ذلك من الأسباب.

غير أنه استجابة للاعتبارات الانسانية واستثناء من أحكام الاجازات المرضية قضت المادة ٦٦ مكرراً من قانون العاملين المصري بأن " يمنح العامل المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديد لها قرار من وزير الصحة بناء على موافقة الادارة العامة للمجالس الطبية اجازة استثنائية بأجر كامل الى أن يشفى، أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة الى العمل ، أو يتبين عجزه عجزاً كاملاً .. وفي هذه الحالة الأخيرة يظل العامل في اجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الاحالة للمعاش " .

واذا كانت الاجازة المرضية تعتبر حقاً للموظف ، فان التمارض للتغيب عن العمل ، أي ادعاء المرض للحصول على الاجازة المرضية المأجورة يعتبر اخلاً

(٩١) وهذا هو موقف المشرع الكويتي. ونرى أن قصر مدة الإجازة المرضية على سنتين فقط طوال مدة الخدمة ليس هو التنظيم السليم الذي يراعي مصلحة العمل والظروف الصحية للموظف. وليس من الحكمة إنهاء خدمة الموظف في حالة تجاوز هذه المدة، وهو أمر طبيعي، ومحتمل خلال مدة خدمة الموظف الطويلة التي قد تصل إلى أربعين عاماً. فالموظف معذور بمرضه الذي يبتلي به. وقد يكون من ذوي الكفاءة والخلق الكريم فتخسر الإدارة بفقده. لذلك أجاز المشرع المصري أن تصل الإجازة المرضية كل ثلاث سنوات إلى مدة عامين، بعضها بأجر كامل وبعضها بأجر مخفض وبعضها بغير أجر.

من الموظف بواجبات وظيفته يستحق عنه العقاب . وتتحقق الادارة من مرض الموظف أو تمارضه عن طريق الفحوص الطبية التي يجريها المختصون ، ويحددون معها اذا تحققوا من مرض الموظف مدة الاجازة المرضية التي تمنح له (٩٢) .

وقد نصت المادة ٤٦ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات على أن : " يكون التصريح بالاجازة المرضية لمدة لا تجاوز سبعة أيام بناء على شهادة صادرة من طبيب أو دار من دور العلاج ومعتمدة من جهة حكومية . فاذا زادت المدة على ذلك كان التصريح بالاجازة بناء على تقرير طبي من اللجنة الطبية المختصة بوزارة الصحة. ويجب على الموظف أن يبلغ عن مرضه خلال اليومين الأولين ،

(٩٢) وفي قانون العاملين المصري تقضي المادة ٦٦ - بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ - بأنه " يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة إجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الطبي المختص في الحدود الآتية :

١- ثلاثة أشهر بأجر كامل.

٢- ستة أشهر بأجر يعادل ٧٥٪ من أجره الأساسي.

٣- ستة أشهر بأجر يعادل ٥٠٪ من أجره الأساسي، ٧٥٪ من الأجر الأساسي لمن يجاوز سن الخمسين. وللعامل الحق في مد الإجازة المرضية ثلاثة أشهر أخرى بدون أجر إذا قرر المجلس الطبي المختص احتمال شفائه. وللسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجر إذا كان العامل مصابا بمرض يحتاج البرء منه إلى علاج طويل، ويرجع في تحديد أنواع الأمراض التي من هذا النوع إلى المجلس الطبي المختص.

كما يجوز للسلطات المختصة بمراعاة الحد الأقصى لمجموع المدد المشار إليها في هذه المادة أن تقرر زيادة المدد التي يحصل فيها العامل على إجازة مرضية بأجر مخفض، كما يجوز لها أن تقرر منحه تلك الإجازة بأجر كامل.

وللعامل الحق في أن يطلب تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة اعتيادية إذا كان له وفر منها. وعلى العامل المريض أن يخطر الجهة التابع لها عن مرضه خلال ٢٤ ساعة من تخلفه عن العمل، ما لم يكن ذلك قد تعذر عليه لأسباب قهرية .

وتنص المادة ٦٧ من هذا القانون على أن " تضع السلطة المختصة الإجراءات المتعلقة بحصول العامل على الإجازة المرضية. ويعتبر تمارض العامل إخلالا بواجبات الوظيفة. وإذا رغب العامل المريض في إنهاء إجازته والعودة لعمله وجب أن يقدم بذلك طلبا كتابيا وأن يوافق المجلس الطبي المختص على ذلك " .

وقد ألغت المادة الخامسة من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن إجازات الأمراض المزمنة.

وعلى الرئيس المختص أن يتخذ الاجراءات اللازمة لابلاغ الجهة الطبية المختصة بتوقيع الكشف الطبي عليه، واعداد التقرير عن حالته " .

وبذلك لم يضع النص حدا أقصى لمدة الاجازة المرضية، وجعلها مدفوعة الأجر أيا كانت مدتها. وكل ما في الأمر أنه اشترط للتصريح باجازة مرضية تجاوز سبعة أيام أن يكون بناء على تقرير طبي من اللجنة الطبية المختصة بوزارة الصحة . وقد ألزم القانون الموظف بالابلاغ عن مرضه خلال يومين . غير أن هذا الحكم لا يسري إلا على الموظف المواطن فحسب . فقد نصت الفقرة (هـ) من المادة ١٢ من قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ - بنظام استخدام غير المواطنين - على أن "تكون الاجازات المرضية لمدة ثلاثة أشهر براتب كامل ، ثم لمدة ثلاثة أشهر بنصف راتب ، وبعدها تقرر الجهة الطبية المختصة مد الاجازة بنصف راتب للمدة التي تراها ، أو توصي بانتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية. على أنه إذا كان المرض نتيجة اصابة عمل أثناء الوظيفة وبسببها ، فتكون الاجازة المرضية لمدة سنة براتب كامل ، ويعرض الأمر بعد ذلك على الجهة الطبية المختصة لتقرر مد الإجازة بنصف راتب ، أو توصي بانتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية حسب الأحوال . ويقصد بالراتب في مفهوم هذا البند الراتب الأساسي والعلاوات والبدلات المستحقة للموظف أو المستخدم عن وظيفته الأصلية بالكامل " .

رابعاً : الاجازة الخاصة :

الاجازة الخاصة هي اجازة بمرتب أو بغير مرتب يعترف بها للموظف لأسباب هامة بعضها يرد في القانون على وجه التحديد وبعضها يترك لتقدير الادارة .
ونتحدث فيما يلي عن الاجازة الخاصة المأجورة والاجازة الخاصة غير المأجورة.

الاجازة الخاصة المأجورة (بمرتب) :

ينص القانون على استحقاق الموظف اجازة خاصة مأجورة - أي بمرتب - في بعض الحالات لأسباب تبلغ من الأهمية مبلغا يستحق معه الموظف في تقدير المشرع أو الادارة اجازة مدفوعة الأجر . وبعض هذه الأسباب محدد بنص القانون وبعضها متروك لتقدير الادارة . وتختلف مدة هذه الاجازة باختلاف

أسبابها، وقد تكون بضعة أيام فقط ، وقد تصل الى عدة شهور. وأهم حالات
الاجازة الخاصة المأجورة هي :

١ - اجازة الوضع :

تعترف القوانين للموظفة بالحق في اجازة بمرتب لتضع مولودها وتستعيد
صحتها بعد الولادة . وتشبه اجازة الوضع الاجازة المرضية . لأن الحالة
الصحية للموظفة لا تسمح لها بالقيام بأعباء وظيفتها خلال فترة الوضع ولمدة
تجاوز الشهر بعدها. وتتراوح مدة اجازة الوضع في القوانين المختلفة بين شهر
ونصف وثلاثة . وتبدأ هذه المدة في بعض القوانين كالقانون المصري بعد
الوضع مباشرة أي من تاريخ الوضع (٩٣) . بينما لا تحدد بعض القوانين
كالقانون الكويتي (٩٤) بداية مدة الاجازة فلا تشترط الا أن يتم الوضع خلالها.
وهذا أفضل لأن الحامل في أيام حملها الأخيرة تكون ضعيفة متعبة فيصعب
عليها القيام بأعباء العمل وقد تضطر الى الحصول على اجازة مرضية في الايام
الأخيرة من الحمل . وتقيد بعض القوانين كالقانون المصري اجازة الوضع بعدد
معين من المرات كثلاث مثلا ، لا تستحق الموظفة بعدها اجازة وضع مدفوعة
الأجر ، ولا يكون أمامها غير الحصول على اجازة خاصة بغير مرتب ، أو
الحصول على اجازة مرضية اذا قدرت الادارة توافر شروط منحها وفي الحدود
التي تسمح بها السلطة المختصة. وفي قوانين أخرى لا توجد قيود من هذا
النوع، وذلك كما هو الشأن في فرنسا ودول الشمال ودول الخليج .

وقد نصت المادة ٥١ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة
على أن " تمنح الموظفة اجازة خاصة بمرتب لمدة شهر ونصف شهر للوضع ،
ولا تحسب هذه الاجازة من اجازاتها الأخرى " . وبذلك لم يشترط المشرع أن
تبدأ هذه الاجازة بعد تمام الوضع فعلا، كما لم يحدد عددا معيناً كحد أقصى
لمرات الولادة . وقد كان النص أكثر صراحة بالنسبة للموظفة غير المواطنة ،
حيث قضى البند (و) من المادة ١٢ من قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ لسنة
١٩٧٦ بأن " تمنح الموظفات والمستخدمات إجازة وضع لمدة (٤٥) يوما
يستعملنها قبل الوضع أو بعده ، ومازاد على ذلك فيحسب من رصيد الاجازة

(٩٣) راجع المادة ٢٧١ من قانون العاملين المصري.

(٩٤) راجع المادة ٤٧ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي.

الدورية المستحقة ... فإن لم يكن لها رصيد تحسب المدة إجازة بدون راتب ،
على ألا تزيد المدة الزائدة على (٣٠) يوما " .

٢ - اجازة الحج :

نظرا لأن الحج فريضة دينية وركن من أركان الاسلام، فإن أغلب قوانين
البلاد الاسلامية تسمح للموظفين باجازة مدفوعة الأجر لمدة لا تجاوز الشهر
عادة لأداء مناسك الحج. وفي ذلك تطبيق سليم لمبدأ حرية ممارسة الشعائر
الدينية، خاصة في الدول التي تجعل الاسلام ديناً رسمياً لها كمصر والامارات
وأغلب الدول الاسلامية . ولا تسمح القوانين بهذه الاجازة عادة الا مرة واحدة
طوال الحياة الوظيفية ، لأن الحج المفروض انما يكون مرة واحدة فقط ، وما
يجاوز ذلك ليس الا نفلاً أو تزييداً .

وتجعل بعض القوانين كالقانون الكويتي من اجازة الحج رخصة يجوز
للادارة منحها أو منعها ، بينما تعتبرها قوانين أخرى كالقانون المصري حقاً
للموظف ، بحيث يجب التصريح له بها عند طلبها ، الا اذا اقتضت الضرورة غير
ذلك . ونعتقد أن الاتجاه الأخير هو الأصوب والأقرب الى أحكام الشريعة
الاسلامية . إذ ليس من المقبول أن يمنع الموظف من أداء فريضة الحج ، ولا
يضمن أحد أن يطول به العمر الى أن يسمح له بها . واذا مات قبل أدائها
لرفض التصريح له بالإجازة فقد احتمل الرفض اثماً كبيراً (٩٥).

وقد نصت المادة ٤٩ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة
على أنه " يمنح الموظف لمرة واحدة طوال مدة خدمته اجازة خاصة بمرتب كامل
لمدة شهر واحد ، لأداء فريضة الحج ، ولا تحسب هذه الاجازة من اجازته
الدورية ، ويشترط في هذه الحالة ألا تقل مدة خدمة الموظف عن سنة " وقد
أحسن المشرع ان جعل هذه الاجازة حقاً للموظف . غير أنه كان من الأفضل -
في رأينا - خفض الحد الأدنى لمدة خدمة الموظف الى ستة أشهر فقط ، هي فترة
الاختبار .

٣ - اجازة الوفاة :

(٩٥) راجع المادة ٧١ من قانون العاملين المصري والمادة ٤٢ من مرسوم نظام الخدمة
المدنية الكويتي.

تمنح بعض القوانين كالقانون الكويتي وقانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة الموظفة المسلمة في حالة وفاة زوجها اجازة براتب مدتها أربعة أشهر وعشرة أيام ، وذلك استنادا الى قول الله تعالى " والذين يتوفون منكم ويذرون أزواجا يتربصن بأنفسهن أربعة أشهر وعشراً (٩٦) .

ونرى أن هذا الحكم منتقد رغم ظاهره ، لأنه لا يقوم على أساس الحكم المتكامل الذي أتت به الشريعة الاسلامية ، وانما يأخذ بشطر منه ويترك الباقي دون مبرر معقول . فحكم الشريعة الغراء هو بقاء المعتدة في المنزل الذي كانت تعيش فيه أثناء قيام الزوجية طيلة مدة العدة ، وهي المدة التي حددها الشارع لانقضاء ما بقي من آثار الزواج بعد الفرقة (٩٧) ، سواء أكانت العدة لموت أو لطلاق . وذلك لقوله سبحانه : " لا تخرجوهن من بيوتهن ولا يخرجن الا أن يأتين بفاحشة مبينة " (٩٨) . بل أن هذا النص ورد في معرض الحديث عن الطلاق بعد قوله تعالى في بداية سورة الطلاق : " يا أيها النبي اذا طلقتم النساء فطلقوهن لعدتهن وأحصوا العدة واتقوا الله ربكم .. " وذلك لاتاحة الفرصة أمام الزوج لمراجعة زوجته خلال هذه الفترة . وإذا كان قانون الموظفين يريد تطبيق هذا النص القرآني وتنفيذ حكم الله في ابقاء الزوجة في منزل الزوجية الى حين انقضاء مدة العدة ، فان نص القانون يجب أن يأخذ بالحكم الشرعي بأكمله فيمنح الموظفة المسلمة اجازة براتب طوال العدة أيا كانت مدتها ، مع ملاحظة قول الله تعالى . " وأولات الأحمال أجلهن أن يضعن حملهن " (٩٩) وسواء أكانت العدة لموت أو لطلاق ، كما يجب ألا يكون منح هذه الاجازة جوازيا للوزير كما ورد بالمادة ٤٨ من نظام الخدمة المدنية الكويتي (١٠٠) ، بل ويجب أن تمنح الاجازة للموظفة غير المسلمة اذا كانت من أهل الكتاب وبدينها حكم مشابه .

ثم أن تحريم اخراج المعتدة من منزل الزوجية في الشريعة الغراء ليس معناه

(٩٦) الآية رقم ٢٣٤ من سورة البقرة.

(٩٧) الدكتور أحمد الغندور : الأحوال الشخصية في التشريع الإسلامي - ١٩٨٢ - ص

٣٥٢.

(٩٨) الآية رقم ١ من سورة الطلاق.

(٩٩) الآية رقم ١ من سورة الطلاق.

(١٠٠) وذلك على خلاف حكم المادة ٥٢ مكررا من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

حبسها فيه وعدم خروجها منه اطلاقا . وانما للمعتدة الخروج من منزل الزوجية لقضاء حوائجها ، وانجاز مصالحها ، بما في ذلك العمل اذا كانت تقوم بعمل شريف تتكسب منه . وقول الله تعالى : " واتقوا الله ربكم لا تخرجوهن من بيوتهن ولا يخرجن الا أن يأتين بفاحشة مبينة " . يعني : اتقوا الله أيها الرجال ولا تخرجوا مطلقا من بيوتهن التي هي ملك لكم . وقد أضيفت البيوت لهن لتأكيد النهي عن اخراجهن من المساكن التي كن يسكنها قبل الطلاق (١٠١) .

ويمنح مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي - فضلا عن ذلك - في المادة ٤٤ منه اجازة لا تزيد على أربعة أيام للموظف في حالة وفاة الزوج أو أحد الأقارب من الدرجة الأولى أو الثانية . وذلك لأن وفاة مثل هؤلاء الأقارب تسبب عادة من الأحزان والمشاكل العاجلة الكثير ، مما يقتضي تغيب الموظف عن عمله حتى يفرغ من تجهيز مصابه ويهدأ من هول مصيبته . وعادة ما يتغيب الموظف في مثل هذه الحالات ، حتى وإن لم يمنح القانون بمناسبة اجازة خاصة ، بناء على ماله من اجازة طارئة أو عارضة . ولم يمنح قانون العاملين المدنيين المصري أو قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة الموظف اجازة مدفوعة الأجر في حالة وفاة الزوجة أو الأقارب .

٤ - اجازة مخالطة المرضى بأمراض معدية :

نصت بعض القوانين كقانون العاملين المصري في المادة ٧١ فقرة ٣ منه والمادة ٤٧ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة على منح اجازة بمرتب للموظف الذي يخالط مريضا بمرض معد . فيحدث أن يكون أحد أفراد أسرة الموظف الذين يعايشهم كزوجته أو ابنه مريضا بمرض معد . وفي انتقال الموظف وتردده بين بيته وعمله ما يسمح بنقل العدوى الى العاملين معه من الموظفين أو المتعاملين معه من الجمهور . وذلك حتى ولو لم يكن الموظف نفسه مريضا ، اذ من المعروف أن الشخص يمكن أن يكون حاملا لعدوى أحد الأمراض ، دون أن يكون - لسبب أو لآخر - مريضا بهذا المرض . ومثل هذا النص يهدف الى الوقاية من انتشار الأمراض المعدية في مجال الوظيفة العامة ،

(١٠١) راجع في ذلك : دكتور محمد محمود حجازي : التفسير الواضح - الجزء الثامن والعشرين - ص ٦٥ .

مع عدم الاضرار بالموظف الذي يمنح اجازة بمرتب ، لأنه في الغالب مضطر لا يد له في الحالة التي صار اليها . وتتولى السلطة الطبية المختصة تقدير مدى لزوم منح هذه الاجازة والمدة المناسبة لها (١٠٢) .

٥ - اجازة ضعف مستوى الأداء :

نصت المادة ٣٥ من قانون العاملين المصري - بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ - على أنه " يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي الوظائف العليا اجازة اذا ثبت من واقع بيانات تقويم أدائهم المودعة بملفات خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم أقل من المستوى المطلوب.. " وتكون هذه الاجازة لمدة تتراوح بين سنة وسنتين . ويحتفظ العامل بمرتبته الأساسي لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ويحصل على نصف مرتبه لباقي المدة. ويجوز للعامل خلال مدة الاجازة أن يقوم بأي عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير . كما يجوز له أن يطلب الاشتراك في دورة تدريبية لتحسين مستوى أدائه. ويجوز له كذلك أن يطلب احالته الى المعاش ما لم يكن محالا الى المحاكمة التأديبية . ويعود العامل بعد انقضاء الاجازة الى وظيفته بنفس الحالة التي كان عليها من حيث الدرجة أو المرتب (١٠٣) .

(١٠٢) وتتوسع بعض القوانين في منح الإجازات بمرتب. من ذلك القانون الكويتي الذي يمنح الموظف إجازة تفرغ بمرتب كامل لإنجاز عمل فني أو أدبي أو علمي أو رياضي معين. أما قانون العاملين المصري فلم يتوسع في منح الإجازات الخاصة بمرتب إلى هذا الحد، وقضى في المادة ٧١ نه بأن " يستحق العامل إجازة خاصة بأجر كامل ولا تحسب ضمن الإجازات المقررة في المواد السابقة. وذلك في الحالات الآتية :

- ١- لأداء فريضة الحج وتكون لمدة شهر، وذلك لمرة واحدة طوال حياته.
 - ٢- للعاملة الحق في إجازة للوضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع، وذلك لثلاث مرات طوال مدة حياتها الوظيفية.
 - ٣- للعامل المخالط لمرضى بمرض معد ويرى المجلس الطبي المختص لهذا السبب منعه من مزاولة أعمال وظيفته للمدة التي يحددها.
- ويستحق العامل الذي يصاب بإصابة عمل ويقرر المجلس الطبي المختص مدة لعلاجه إجازة للمدة التي يحددها مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة له فيما يتعلق بتحديد إصابة العمل والتعويض المستحق.
- (١٠٣) المادتان ٣٥ مكررا و ٣٥ مكررا (١) من قانون العاملين المضافتان بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

وقد قصد المشرع بمنح هذه الاجازة المأجورة نسبيا استبعاد ضعاف الأداء من شاغلي الوظائف العليا من وظائفهم مؤقتا . وذلك تمهيدا لفصلهم من الخدمة اذا استمروا على ضعفهم ، أو لاحتالهم الى المعاش بناء على طلبهم اذا نجحوا بعمل آخر خارج الادارة أو فضلوا انتهاء خدمتهم بناء على طلبهم بدلا من تحمل قرار الفصل الصادر من الادارة .

ولا مثيل لهذا النص في قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات .

٦ - الاجازة الدراسية :

تجيز بعض القوانين منح الموظف اجازة دراسية بمرتب ، وذلك تشجيعا للمواطنين على الحصول على الشهادات الدراسية والاستزادة من العلم . ويحدث ذلك على وجه الخصوص في البلاد التي لا تزال بحاجة الى الموظفين المؤهلين من المواطنين . ومن أمثلة ذلك ما جاء بنص المادة ٤٨ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة من أنه : " يجوز للوزير المختص - بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية - منح الموظف المواطن اجازة دراسية بمرتب - شامل البدلات والعلاوات عدا علاوة الانتقال - أربع سنوات ، أو للمدة المقررة للدراسة أيهما أطول . ويجوز مدها بنفس الاجراء لمدة أخرى اذا كانت التقارير الواردة عن الموظف تقضى بضرورة المد . ويجوز شغل وظيفة الحاصل على اجازة دراسية ، على أن تنشأ للموظف بعد عودته من الاجازة وظيفة تتفق وطبيعة دراسته ، ولا تقل عن مستوى وظيفته الأصلية . وتدخل مدة الاجازة الدراسية في حساب معاش أو مكافأة التقاعد وفي استحقاق العلاوة الدورية والترقية " .

وينص قانون الخدمة المدنية الكويتي في المادة ٢٢ منه على جواز منح الموظف اجازة دراسية بمرتب أو بغير مرتب .

٧ - اجازة مرافقة المرضى :

تمنح قوانين بعض الدول اجازة خاصة بمرتب لمدة معينة للموظف لمرافقة مريض قررت الجهة المختصة علاجه بالخارج . من ذلك قانون الخدمة المدنية الكويتي الذي يجعل هذه المدة لا تتجاوز ستة أشهر . وقد نصت المادة ٥٣ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أنه : " يجوز للوزير المختص منح الموظف اجازة بمرتب كامل لمدة لا تتجاوز شهرين اذا اقتضت

الظروف أن يرافق زوجته أو أحد أولاده أو أحد والديه أو أحد الأشخاص ممن تربطه بهم صلة قرى أو نسب للعلاج خارج البلاد . ويجوز مد هذه المدة لمدة أخرى مماثلة اذا اقتضت الظروف ذلك . فان طالت المدة عن أربعة أشهر وروءي مدها كانت الاجازة بدون مرتب " .

وأهم ما يلاحظ على هذه المادة أنها وسعت من دائرة العلاقة بين الموظف والمريض الذي يراد مرافقته للعلاج بالخارج ، ولم تتوقف عند درجة معينة من درجات القرابة أو النسب . ولعلها فضلت ترك الأمر لتقدير الادارة . وتتحول الاجازة الخاصة الى اجازة بدون مرتب اذا تجاوزت مدتها أربعة أشهر .

الاجازة الخاصة بدون مرتب :

ينص القانون على استحقاق الموظف اجازة بغير مرتب عند توافر بعض الأسباب التي يراها مبررا كافيا لمنح هذه الاجازة ، وقد يترك تقدير هذه الأسباب للادارة . وتتفاوت مدد هذه الاجازة باختلاف أسبابها وتقدير الادارة لما يناسب سببها . وأهم حالات الاجازة الخاصة بدون مرتب هي :

١ - اجازة مرافقة الزوج :

ان احترام العلاقة الزوجية والحفاظ على روابط الأسرة يقتضي السماح لأحد الزوجين بمرافقة الآخر اذا رخص له بالسفر الى الخارج لمدة غير قصيرة ، سواء أكان السفر للعمل أو للدراسة أو للعلاج أو لأي سبب مشروع آخر . لذلك تسمح أغلب القوانين للموظف أو الموظفة باجازة بغير مرتب لمرافقة الزوج في الخارج . وبعض هذه القوانين تجعل الأمر جوازيا للادارة وتقصره على الزوجة دون الزوج كما هو الشأن في القانون الكويتي (١٠٤) . وتجعل قوانين أخرى اجازة مرافقة الزوج حقا يجب أن تستجيب له الادارة في جميع الأحوال ، دون أن تكون لها سلطة تقديرية في ذلك ، ودون وضع حد أقصى لها، ودون تفرقة بين الزوج والزوجة . وذلك كقانون العاملين المصري الذي ينص في المادة ٦٩ منه على أن " تكون حالات الترخيص باجازة بدون مرتب على الوجه الآتي :

(١) يمنح الزوج أو الزوجة اذا رخص لأحدهما بالسفر الى الخارج لمدة ستة

(١٠٤) وكان من الأفضل في رأينا جعل هذه الإجازة حقا لكل من الزوج والزوجة على السواء. ودون سلطة تقديرية للإدارة في منحها. راجع المادة ٤٩ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي.

أشهر على الأقل اجازة بدون مرتب . ولا يجوز أن تجاوز هذه الاجازة مدة بقاء الزوج في الخارج ، كما لا يجوز أن تتصل هذه الاجازة باعارة الى الخارج . ويتعين على الجهة الادارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في جميع الأحوال " . وهذا هو الاتجاه الأفضل في رأينا ، لأن الوظيفة العامة أيا كانت أهميتها يجب ألا تؤدي الى الفرقة الطويلة بين الزوجين اذا رخص لأحدهما رسميا بالسفر الى الخارج لمدة غير قصيرة كما اذا أعير أو أوفد في مهمة رسمية أو منح اجازة دراسية أو سمح له بالعمل في الخارج .

وذلك لأن الأسرة هي أساس المجتمع ، والعيش في الأسرة يعتبر من الحقوق الشخصية الطبيعية للإنسان . وقد أثبتت التجارب أن القوانين التي لا ترعى الحقوق المتصلة بالأسرة تؤدي دائما الى نتائج سيئة على كل من الموظف والوظيفة ، لأن الموظف لا يستطيع أن يعيش هادئ النفس مستقرا الا في أسرته ، وهو لا يؤدي عمله الوظيفي بصدق وعزم واخلاص ما لم يكن معترفا له بحقوقه الاسرية . وأي قانون يمنع الموظف أو الموظفة من الزواج أو مرافقة الزوج من شأنه أن يؤدي الى رهبانية مفروضة أو انحراف خلقي ، أو زواج عرقي أو متكرر ، بالاضافة الى تشتيت شمل الأسرة وضياع الاولاد (١٠٥) .

وقد فضل قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات الاتجاه الأول رغم الانتقادات الموجهة اليه فقضى في المادة ٥٠ منه بأنه : " يجوز للوزير المختص منح اجازة خاصة بدون مرتب للزوج أو الزوجة اذا أوفد أحدهما خارج البلاد لمدة سنة أو أكثر ، سواء في بعثة أو اجازة دراسية أو انتداب أو اعارة أو مهمة رسمية ، واذا نقل الى وظيفة في الخارج أو التحق بعمل في إحدى الهيئات الدولية أو الحكومات العربية أو الأجنبية . ولا يجوز أن تجاوز الاجازة مدة عمل أيهما في الخارج . ويجوز شغل

(١٠٥) تنص المادة التاسعة من الدستور المصري على أن " الأسرة أساس المجتمع... وتحرس الدولة على الحفاظ على الطابع الاصيل للأسرة المصرية... " وتنص المادة ١٥ من دستور الإمارات على أن : " الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن. ويكفل القانون كيانها ويصونها ويحميها من الانحراف " .

الوظيفة بالتعيين على أن تنشأ للموظف بعد عودته وظيفة لا تقل مستوى عن وظيفته الأصلية " . ونعتقد أنه كان من الأفضل - رعاية للأسرة - جعل هذه الاجازة حقا للزوج ، يتعين منحها اذا توافرت شروطها، والنزول بالمدة اللازمة لها الى أقل من السنة .

٢ - اجازة رعاية الأطفال :

من واجبات الدولة التي تنص عليها الدساتير الحديثة حماية الأمومة والطفولة (١٠٦). وفي اطار تنفيذ هذا الواجب تقضي قوانين الموظفين في بعض البلاد باستحقاق الموظفة اجازة بدون أجر تتفرغ خلالها لرعاية طفلها . وقد تضع لها بعض الضوابط والقيود كأن تجعلها بحد أقصى عامين مثلا وهي مدة الرضاعة الى تمام الفطام حسب ما جاء بالشرعية الاسلامية ، أو تجعلها لعدة مرات فقط خلال الحياة الوظيفية حثا للموظفات على تحديد النسل ولعدم المبالغة في ترك الوظيفة لمدة طويلة في مجموعها . من ذلك ما قضت به المادة ٧٠ من قانون العاملين المصري من أنه : " تستحق العاملة اجازة بدون أجر لرعاية طفلها . وذلك بحد أقصى عامين في المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية " .

واستثناء من حكم المادتين ١٢٥ ، ١٢٦ من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له تتحمل الجهة الادارية باشتراكات التأمين المستحقة عليها وعلى العاملين وفق أحكام هذا القانون ، أو تمنح العاملة تعويضا عن أجرها يساوي ٢٥٪ من المرتب الذي كانت تستحقه في تاريخ بدء الاجازة وذلك وفقا لاختيارها " .

ويجيز قانون العاملين المصري فضلا عن ذلك الترخيص للموظفة بالعمل نصف أيام الأسبوع مقابل نصف أجرها حتى تتمكن من رعاية شئون أسرتها وأطفالها اذا كانت ظروفها تقتضي ذلك . فتنص المادة ٧٢ من هذا القانون على

(١٠٦) تقضي المادة العاشرة من الدستور المصري بأن " تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم " . وتنص المادة ١٦ من دستور الإمارات على أن : " يشمل المجتمع برعايته الطفولة والأمومة ويحمي القصر وغيرهم من الأشخاص العاجزين عن رعاية أنفسهم... ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم وصالح المجتمع " .

أنه : " يجوز للسلطة المختصة وفقا للقواعد التي تضعها الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية ، وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها . وتستحق في هذه الحالة نصف الاجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها ... " . ولا مثيل لهذه النصوص المتعلقة باجازة رعاية الأطفال في قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة .

٣ - اجازة أداء الامتحان :

ترفض بعض قوانين الموظفين منح الاجازات الدراسية وتقتصر على مجرد النص على جواز منح الموظف اجازة بدون مرتب لأداء الامتحانات الدراسية . من ذلك ما قضت به المادة ٦٩ فقرة ٣ من قانون العاملين المصري من أنه : " يجوز للسلطة المختصة منح العامل المنتسب لاحدى الكليات أو المعاهد اجازة بدون مرتب عن أيام الامتحان الفعلية "

٤ - الاجازة المستندة الى سبب مقبول :

يصعب على القوانين حصر كافة الأسباب المبررة لمنح اجازة خاصة بغير مرتب. اذ أن هذه الأسباب متعددة متنوعة . فقد يطلب الموظف هذه الاجازة للقيام بمشروع خاص يخشى فشله فلا يريد قطع علاقته بوظيفته قبل التحقق من نجاحه . وقد تكون الاجازة الخاصة للبحث عن عمل آخر في الداخل أو الخارج . وقد تهدف الى الدراسة والحصول على الشهادات العلمية في البلاد التي لا تسمح قوانينها بالاجازات الدراسية . بل وقد يرجع طلب الحصول على الاجازة الخاصة بدون مرتب الى كون الموظف قد مل العمل الوظيفي وأصبح في حالة نفسية لا تسمح له بالاستمرار فيه ... الى غير ذلك من الأسباب التي يترك تقديرها للإدارة التي تراعى في الاستجابة لها أهمية السبب وظروف العمل. وقد نصت المادة ٦٩ فقرة ٢ من قانون العاملين المصري على أنه : " يجوز للسلطة المختصة منح العامل اجازة بدون مرتب للأسباب التي يبيدها العامل وتقديرها السلطة المختصة ووفقا للقواعد التي تتبعها " (١٠٧) .

(١٠٧) ولا يجوز في هذه الحالة ترقية العامل إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الإجازة، كما لا يجوز الترخيص بهذه الإجازة لمن يشغل تلك الوظائف قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغله لها.

وفي غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا لا تجوز ترقية العامل الذي تجاوز مدة =

ولما كانت الاجازة الخاصة بدون مرتب تتميز عن غيرها من الاجازات التي يحصل عليها الموظف بأن مدتها يمكن أن تطول فتصل الى سنوات ، وبأنها بغير أجر يدفع الى صاحبها ، فان القوانين تجيز غالبا بشأنها بعض الأمور التي لا تجيزها بالنسبة للاجازات الأخرى (١٠٨) :

- فيجوز للموظف أن يعمل خلال هذه الاجازة لدى الغير بأجر أو بغير أجر أو أن يعمل لحسابه الخاص ، في حين لا يجوز له ذلك خلال اجازاته الأخرى (١٠٩)

- يجوز للإدارة شغل وظيفة الموظف الذي يمنح اجازة خاصة بدون مرتب لمدة لا تقل - في العادة - عن سنة ، سواء بالتعيين أو بالترقية عليها . وذلك لأن درجة الموظف في هذه الحالة تكون خالية ، ومرتبها مرصود بالميزانية ولا يدفع لشاغلها الأصلي ، فيمكن الاستفادة من هذا الوضع بشغل الوظيفة مؤقتا وإلى حين انتهاء مدة الاجازة الخاصة وعودة الموظف الى عمله.

ولم يساير قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة هذا الاتجاه الموسع في مجال الاجازة الخاصة بدون مرتب ، نظرا لعدم زيادة عدد الموظفين بالدولة كما هو الشأن في مصر ، واقتصر على النص في المادة ٥٢ منه على أنه : " للوزير المختص أن يمنح الموظف اجازة خاصة بغير مرتب زيادة على ما يستحقه من اجازاته الدورية لمدة شهر في السنة ، متى توفرت أسباب جدية لدى الموظف تقتضي منحه هذه الاجازة " . فالاجازة الخاصة بدون مرتب المسموح بها للموظف في هذا القانون هي شهر واحد في السنة ، يترخص الوزير في منحه .

= إجازته أربع سنوات متصلة. وتعتبر المدة متصلة إذا تتابعت أيامها أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة.

وتحدد أقدمية العامل عند عودته من الإجازة التي تجاوز مدتها أربع سنوات على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذي كان يسبقه في نهاية مدة الأربع سنوات أو جميع العاملين الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل.

راجع المادة ٦٩/٢ بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢.

(١٠٨) راجع المادة ٦٨ من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(١٠٩) راجع المادة ٦٩ من قانون العاملين المصري.

المطلب الثاني الوقف عن العمل

الوقف عن العمل هو منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه وبصفة مؤقتة ، مع احتفاظه بصلته الوظيفية . وهو ثلاثة أنواع هي :

- الوقف بقوة القانون .
- الوقف كاجراء احتياطي .
- الوقف كجزاء تأديبي (١١٠) .

أولا : الوقف بقوة القانون :

يوقف الموظف عن عمله بقوة القانون بمجرد حبسه ، طيلة مدة الحبس . وهذا أمر طبيعي لا يحتاج الى بيان ، لأن الحبس يعتبر عقبة مادية تحول دون قيام الموظف بأداء عمله الوظيفي ، والحبس قد يكون مستقرا أو غير مستقر .

- أما الحبس المستقر وهو الذي يكون تنفيذا لحكم قضائي نهائي فيحرم الموظف بسببه من كل أجره في كل القوانين على حد علمنا ، رغم ما في ذلك من تجاوز فعلي لمبدأ شخصية العقوبة ومساس شديد بمورد رزق أسرة الموظف السجين . وحبذا لو وجدت القوانين وسيلة لرعاية الأسر البريئة في مثل هذه الحالات ، ولو بصرف ما يعادل جزءا من المرتب كاعانة لها بعد التأكد من عدم وجود مورد آخر لمعيشة الأسرة بعد حبس عائلها . ويؤدي الحبس المستقر كذلك الى حرمان الموظف من حقه في الترقية خلال مدة الحبس ، على النحو الذي تقضي به القوانين .

وتنص المادة ٦٨ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات على أن : " يوقف الموظف الذي يحبس تنفيذا لحكم قضائي عن عمله بقوة القانون ، ويحرم من مرتبه مدة حبسه " . وتضيف المادة ٨٦ من نفس القانون أنه : " لا يجوز النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل بسبب الحكم عليه بالحبس لمدة شهر فأكثر . وذلك أثناء تنفيذ مدة العقوبة " .

(١١٠) راجع المادة ٨٤ من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

- وأما الحبس غير المستقر فهو الذي يكون احتياطيا أو تنفيذا لحكم غير نهائي . ويوقف القانون المصري صرف نصف المرتب فقط في الحالتين ، رعاية لأسرة الموظف . فاذا انتهى التحقيق أو المحاكمة ببراءة الموظف جنائيا عرض الأمر على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسئوليته التأديبية، فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف أجره الآخر، أي أنه لا يكفي براءة الموظف جنائيا لصرفه ، وإنما يجب كذلك أن تثبت عدم المسؤولية التأديبية .

وتنص المادة ٦٧ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أنه : " كل موظف يحبس احتياطيا يوقف عن عمله مدة حبسه ، ويوقف صرف نصف راتبه ، وبعد انتهاء مدة الحبس يصرف له ما سبق خصمه من راتبه اذا انتهى التحقيق الى الحفظ أو براءته من التهمة التي حبس من أجلها ، والا حرم منه " .

ويتوقف استحقاق الموظف الموقوف للترقية التي تحل أثناء فترة الوقف بسبب الحبس غير المستقر على نتيجة التحقيق ومدى مسئولية الموظف الجنائية والتأديبية ، حسب ما تقضي به القوانين في هذا الشأن (١١١) .

وقد نصت المادة ٨٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أن : " يحتفظ للموظف الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه أو بسبب حبسه احتياطيا وكذلك الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية بدوره في الترقية اذا حلت خلال الوقف أو المحاكمة ، فاذا انتهى التحقيق أو انتهت المحاكمة الى براءته أو الحكم عليه بعقوبة الانذار أو الخصم من المرتب مدة تقل عن خمسة أيام وجب رد ترقيته الى التاريخ الذي استحقها فيه " .

(١١١) راجع المادة ٨٧ من قانون العاملين وتقضي بأنه : " لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف. وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية، ويمنح أجرها من هذا التاريخ... " .

ثانيا : الوقف كاجراء احتياطي :

تخول القوانين للادارة سلطة وقف الموظف عن العمل لمدة لا تتجاوز حدا معيناً كاجراء احتياطي ، اذا كان متهما في جريمة تأديبية واقتضت مصلحة التحقيق ذلك . اذ قد يؤدي وجود الموظف في العمل خلال فترة التحقيق الى الاضرار بصالح التحقيق عن طريق اخفاء أدلته أو العبث بها أو التأثير في الشهود . كما أن في ابعاد الموظف عن العمل خلال فترة التحقيق حفاظاً على هيبة الادارة وسمعتها اذا كانت الجريمة محل التحقيق من الجرائم المشينة المخلة بالشرف أو الاعتبار .

والوقف الاحتياطي لا يتم بقوة القانون وانما بارادة جهة العمل وهي السلطة المختصة أصلاً ، وكذلك النيابة الادارية باعتبارها سلطة تحقيق في مصر(١١٢). ولكل منهما سلطة تقديرية في ذلك . فله أن يقرر على ضوء ظروف ومصلحة التحقيق عدم وقف العامل عن العمل أو وقفه ، ومدة الوقف في حدود الحد الأقصى الذي وضعه القانون ، وهو ثلاثة أشهر في القانون المصري وقانون الامارات. ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من الجهة التأديبية المختصة وهي المحكمة التأديبية في مصر ومجلس التأديب في الامارات .

ويترتب على الوقف الاحتياطي وقف صرف نصف مرتب الموظف في القانون المصري الذي يوجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من الأجر . فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرة ايام من تاريخ رفع الأمر اليها، فاذا لم يصدر قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً أيضاً. وذلك مراعاة لظروف المتهم ، خاصة وأنه برىء ، الى أن تثبت ادانته .

ويتوقف الأمر بعد ذلك على نتيجة التحقيق . فاذا ثبتت براءة الموظف أو حفظ التحقيق ، صرف اليه ما حرم منه كاملاً . وكذلك اذا جوزي بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام . فاذا جوزي بجزاء أشد ، تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه . فان جوزي

(١١٢) راجع المادة ٨٢/١ من قانون العاملين بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة

١٩٨٢.

بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه . ومع ذلك لا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر (١١٣) .

ويترتب على الوقف الاحتياطي كذلك وقف الترقية التي تحل خلال فترة الوقف . ويتوقف أمرها بعد ذلك على نتيجة التحقيق حسب ما تقضي به القوانين . وعادة ما ينسحب حكم الوقف عن العمل في هذا الخصوص على الاحالة الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية .

وقد نصت المادة ٦٦ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أنه : " للوزير أو وكيل الوزارة ، كل في نطاق اختصاصه ، أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من مجلس التأديب المختص . ويشترط موافقة مجلس الوزراء بالنسبة لموظفي الحلقة الاولى . ويجوز لمن أصدر قرار الوقف أن يعيد النظر فيه في أي وقت ، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الموظف . ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف راتبه ابتداء من تاريخ الوقف عن عمله ، فاذا برىء الموظف أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من راتبه . فإذا عوقب بعقوبة أشد تقرر السلطة التي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفه . ويجب عرض أمر الموظف الموقوف فورا على مجلس التأديب المختص الذي عليه أن يصدر قراره خلال شهر من تاريخ رفع الأمر إليه " .

وهذا النص يشابه كثيرا في أحكامه نظيره المصري ، مع ملاحظة حلول مجلس التأديب محل المحكمة التأديبية ، واشتراط موافقة مجلس الوزراء بالنسبة لموظفي الحلقة الاولى .

ثالثا : الوقف كجزاء تأديبي :

الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظفين متعددة ، تتدرج من الإنذار أو التنبيه إلى الفصل من الخدمة . ومن بين هذه الجزاءات الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز حدا معيناً يحدده القانون . ويأخذ قانون العاملين المصري بالوقف كجزاء تأديبي ، ويجعل مدته لا تجاوز ستة أشهر ، يمنح الموظف خلالها نصف أجره ، رغم أن الأجر يقابل العمل ، وهو لا يعمل خلال فترة الوقف .

(١١٣) راجع المادة ٨٢ من قانون العاملين المصري.

وذلك مراعاة للنواحي الإنسانية ولاعتماد أغلب الموظفين في معاشهم على رواتبهم(١١٤). وتسري مدة الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية من تاريخ صدور القرار أو الحكم بها . فلا تخصم منها المدد التي يقضيها الموظف أثناء التحقيق موقوفا وقفا احتياطيا أو وقفا بقوة القانون .

أما بالنسبة للترقية فلا يرقى الموظف الذي وقع عليه جزاء الوقف عن العمل إلا بعد مضي الفترة التي يحددها القانون من تاريخ توقيع الجزاء(١١٥).

وينص قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة على الوقف عن العمل كجزاء تأديبي بغير مرتب أو بنصف مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر(١١٦).

الاجازة والوقف عن العمل :

تشترك الاجازة بأنواعها والوقف عن العمل بأشكاله في أن كلاهما انقطاع مؤقت عن العمل ينتهي بانتهاء أجله فيعود الموظف الى عمله . ويحتفظ الموظف في الحالتين بصفته كموظف بل وبواجباته الوظيفية ، باستثناء ما يتعلق منها بأداء العمل الوظيفي خلال فترة الاجازة أو الوقف . غير أنهما يختلفان في النواحي الآتية :

- الاجازة اختيارية كقاعدة عامة . لذلك يستطيع الموظف قطعها في أي وقت ليعود الى ممارسة عمله . ولا يستثنى من ذلك سوى الاجازة المرضية التي تشترط بعض القوانين لقطعها موافقة الجهة الطبية المختصة ، لما قد تؤدي اليه عودة الموظف المريض الى العمل من اضرار بالآخرين اذا كان مرضه معديا ، أو بنفسه اذا كان مرضه يستلزم الراحة . والاجازة الاجبارية التي تذكر أحيانا ليست في الحقيقة الا نوعا من الوقف أو الابعاد عن العمل ، وقد تسمى اجازة لمجرد رفع شيء من الحرج في استخدام كلمة الوقف عن العمل بالنسبة لكبار الموظفين .

أما الوقف فليس اختياريا ، وانما هو ابعاد اجباري عن العمل . فلا

(١١٤) راجع المادة ٨٠ فقرة ٥ من قانون العمل المصري.

(١١٥) راجع المادة ٨٥ من قانون العاملين المصري.

(١١٦) المادة ٦٩ فقرة ٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

يستطيع الموظف بمحض ارادته قطع مدة الوقف والعودة الى مواصلة العمل .

- الاجازة لا تؤثر في استحقاق الترقية ، وان حلت الترقية خلال مدتها . فاجازة الموظف لا تحول دون ترقيته . أما الوقف عن العمل فيمس استحقاق الموظف للترقية . فاذا كان الوقف تأديبيا فانه يؤدي الى تأخير ترقيته ، واذا كان وقفا احتياطيا أو بقوة القانون ، فان الترقية لا تتم خلال مدته ، ويعلق أمرها على نتيجة التحقيق على نحو ما تقضي به القوانين .

- الاجازة عادة محددة المدة سلفا ، ما لم تكن اجازة مفتوحة تسمح بها بعض القوانين استثناء . أما الوقف فقد يكون لمدة محددة سلفا كما هو الشأن في الوقف التأديبي والوقف الاحتياطي ، وقد يكون معلقا على انتهاء المحاكمة الجنائية كما يحدث في حالة الوقف بقوة القانون لحبس الموظف احتياطيا أو تنفيذا لحكم غير نهائي .

- أغلب الاجازات تكون بمرتب . فالاجازات غير مدفوعة الأجر قليلة ، تكاد تنحصر في بعض الاجازات الخاصة ، والدراسية أحيانا ، بالإضافة الى الاجازة المرضية اذا طالت وزادت عن مدة معينة في بعض القوانين .

أما الوقف عن العمل فأغلب حالاته تكون في النهاية بغير مرتب كامل . والأمر يكون قاطعا منذ البداية في حالة الوقف بقوة القانون بسبب حبس الموظف تنفيذا لحكم قضائي نهائي ، وكذلك في حالة الوقف كجزاء تأديبي في أغلب القوانين . أما في حالة الوقف الاحتياطي وحالة الوقف بقوة القانون نتيجة الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذا لحكم غير نهائي ، فان استحقاق المرتب يكون معلقا على نتيجة التحقيق أو القضية . وغالبا ما لا يوقف الموظف عن عمله أو يحاكم تأديبيا أو جنائيا الا استنادا الى دلائل وشبهات قوية تنتهي في الراجح بادانته فلا يستحق راتبا كاملا عن فترة وقفه .

الفصل السادس

حقوق الموظف العام

يقوم الموظف بأداء أعمال الخدمة الوظيفية وتحمل ما يتصل بها من التزامات وأعباء . وهو في مقابل ذلك يتمتع بعدد من الحقوق أغلبها مالي كالمرتبات والعلاوات وبعضها غير مالي كالأجازات السنوية والمركزية . وحقوق الموظف لا تخضع للمساومة فلا تختلف بالنسبة لأصحاب المراكز المتشابهة . وتستقل الحكومة بتحديداتها ووضعها في قواعد عامة يخضع لها الموظف دون مناقشة أو جدل ، لأنه في مركز تنظيمي ، وليس في مركز تعاقدية يسمح له بالمساومة والمفاوضة . غير أن الحكومة تضطر مع ذلك عند تحديداتها لحقوق الموظفين أن تجعلها كافية مغرية لدرجة تسمح باجتذاب العدد الكافي من المرشحين الأكفاء لتولي الوظائف العامة . وهي لا تكون كذلك إلا إذا كانت تضمن لهم قدرا معقولا من المعيشة الكريمة ، وتوازن اغراءات العمل بالمشروعات الخاصة .

غير أن الموظفين منهم المجتهد والصالح ومنهم المقتصد والطالح، وليس من العدل أن يحصلوا جميعا على نفس المزايا والحقوق . فالجزء يرتبط بالعمل كيفا وكما ، ولا يستوي الذين يعملون والذين لا يعملون . لذلك يتوقف استحقاق الموظف لبعض مزايا الوظيفة على درجة كفاءته وإخلاصه في العمل . ولعرفة ذلك يخضع الموظف - في أغلب القوانين - سنويا لنوع من التقييم الوظيفي ، ويوضع عنه تقرير يسمى التقرير السنوي ، وهو ما نتحدث عنه قبل عرض حقوق الموظف العام . وبذلك نواجه هذا المبحث بالدراسة على النحو التالي :

المبحث الأول : تقييم كفاءة الموظف .

المبحث الثاني : المرتبـــــــــــــــــب .

المبحث الثالث : العــــــــــــلاوة .

المبحث الرابع : الترقية .

المبحث الأول

تقديم كفاءة الموظف

لإنجاح الجهاز الإداري في إنجاز دوره الهام في تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياستها العامة ، ولتحقيق العدالة بين الموظفين وإعطاء كل ذي حق حقه ،

تضع قوانين العاملين أنظمة لتقييم (١١٧) الموظفين أو لقياس كفاءة أداء الموظفين لأعمالهم . وقد يوكل أمر وضع هذه الأنظمة الى الجهات المختصة لتتمكن كل منها من مراعاة ظروفها في وضعها . من ذلك ما قضت به المادة ٢٨ من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من أنه " تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء (١١٨) الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها " .

وعلى العكس من ذلك قد يضع القانون نظاما موحدًا للتقييم بالنسبة لكل الموظفين الخاضعين لأحكامه . من ذلك ما نصت عليه المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة من أن : " يقدم عن كل موظف من موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في شهر يناير من كل عام تقرير عن عمله وسلوكه خلال العام الميلادي السابق . وتكتب هذه التقارير على النموذج الذي تضعه دائرة شئون الموظفين، وهو نموذج موحد .

وتطبيقا لنظام قياس كفاءة الأداء تضع الادارة لكل موظف - بصفة دورية - تقرير تقييم يطلق عليه عادة التقرير السنوي ، وأحيانا التقرير السري . ولتوضيح موضوع تقييم الموظفين من جوانبه المختلفة نوالي بالبحث ما يلي :

- سلطة التقييم ——— م .
- الخاضعون للتقييم .

(١١٧) الاصل أن يقال - في اللغة العربية - " قوم " بمعنى حدد القيمة. وذلك بإعادة " الياء " في " قيمة " إلى أصلها وهو " الواو " . غير أن المجمع اللغوي أجاز أن يقال " قيمت الشيء تقييما " بمعنى حددت قيمته. وذلك للفرقة بين هذا المعنى وبين قولنا " قومت الشيء بمعنى عدلته أو جعلته قويا. راجع في ذلك : الأستاذ محمد خليفه التونسي : التقييم والتقويم - نشرة مركز التقييم والقياس بجامعة الكويت - رقم (١) الصادرة بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٧٩ - ص ٤٣ .

(١١٨) من الخطأ استخدام كلمة الكفاية للتعبير عن الكفاءة. فثم فارق كبير بين الكفاية، والصفة المشتقة منها كاف، وتتصل بالمقدار أو الكم، وبين الكفاءة، والنعت المنبثق عنها كفوء، ويتصل بالنوعية أو الكيف. وقد تكون هناك كفاية في الأداء بمعنى أن الأداء كاف من حيث مقداره وكميته لوفرة عدد الموظفين، ولكن تنقصه الكفاءة من حيث جودته ونوعيته، فخدمات الموظفين قد تؤدي بمجرد الطلب لكل مستحقيها، ولكنها تكون في نفس الوقت خدمات رديئة غير جيدة.

- عناصر التقييم .
- مراتب التقييم .
- مدة التقييم .
- علانية التقييم .
- آثار التقييم .
- الطعن في التقييم .

١ - سلطة التقييم :

تعترف القوانين للرئيس المباشر بسلطة وضع تقارير التقييم عن رؤسائه من الموظفين . وذلك لأن تقييم الرؤوس تمهيدا لثوابه أو عقابه يدخل ضمن عناصر السلطة الرئاسية . كما أن قرب صلة الرئيس المباشر من رؤسائه من شأنه أن يمكنه من الحكم على كفاءتهم الوظيفية بصورة أدق وأصدق .

ويخضع الرئيس المباشر في وضعه للتقرير لسلطة رئيسه الذي يليه تصاعديا في درجات السلم الإداري ، فلهذا الأخير أن يناقشه فيه أو يعدله . ويعتمد التقرير بعد ذلك من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين ، ولا يأخذ وضعه القانوني إلا بهذا الاعتماد (١١٩) . والقصد من توحيد جهة اعتماد التقرير هو جعل الحكم على جميع موظفي الوحدة الإدارية يتم بنفس الميزان . إذ رغم وجود معايير موضوعية لقياس الأداء ، فإن الرؤساء الإداريين يختلفون فيما بينهم من حيث مدى التشدد أو التكرم في تطبيق هذه المعايير ومنح التقديرات .

وتقضي المادة ٢٣ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة بأن " يقدم التقرير السنوي عن الموظف من رئيسه المباشر ، ثم يعرض على من يعلوه في المسئولية لبدء ملاحظاته عليه ، ثم يعرض على وكيل الوزارة المختص لاعتماده ... " .

وقد واجهت القوانين الحالات التي لا يكون فيها الموظف - لسبب مشروع - قد أدى خدماته الوظيفية في جهة عمله الأصلية طوال العام ، وذلك كما في حالة الاعارة والندب والاجازة الطويلة . فاذا كان الموظف معارا في الخارج أو في اجازة طويلة يعتد عادة بآخر تقرير حصل عليه قبل الاعارة أو الاجازة . وإذا كان

(١١٩) راجع المادة ٢٨ من قانون العاملين المصري.

منتدبا أو معارا بالداخل ، فان الجهة التي تتولى وضع التقرير هي تلك التي أمضى الموظف بها المدة الأكبر من السنة (١٢٠) . وتضع بعض القوانين تقديرات حكمية للموظفين في حالات التجنيد والاجازات المرضية التي تستغرق أغلب السنة (١٢١) .

وتنص المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة على أنه : " اذا كان الموظف معارا أو منتدبا طول الوقت لمدة تزيد على ستة أشهر قدم التقرير عنه من الجهة المعار أو المنتدب اليها وفقا لأحكام المادة السابقة . أما الموظف الموفد في بعثة أو اجازة دراسية فيقدم التقرير عنه من مكتب البعثات المختص . ويسري في حق الموظف الغائب في اجازة مرضية تزيد على الستة شهور خلال السنة موضوع التقرير آخر تقرير سنوي قدم عنه . على أنه اذا كان آخر تقرير بتقدير ضعيف فلا تسري في حقه أحكام المادة (٢٧) طوال فترة مرضه " . وتتعلق المادة المشار اليها بالنظر في أمر الموظف الذي يقدم عنه تقريران متواليان بتقدير ضعيف .

٢ - الخاضعون للتقييم :

تكاد تتفق القوانين على استبعاد كبار الموظفين أو شاغلي الوظائف القيادية من الخضوع لنظام تقرير التقييم السنوي . وذلك نظرا لأنهم هم أكبر رجال الادارة . ولما تتمتع به الحكومة ازاءهم من سلطة تقديرية واسعة في التعيين والترقية والعزل . وفي استخدام الادارة لهذه السلطة تستند الى اعتبارات معينة تقوم من حيث الواقع مقام التقييم السنوي بالنسبة لغيرهم من الموظفين (١٢٢) أما بالنسبة لغير شاغلي الوظائف القيادية فان وضع تقارير التقييم يعتبر وجوبيا لجميع الموظفين في بعض القوانين كقانون العاملين المصري (١٢٣) . غير

(١٢٠) راجع المادة ٣٢ من قانون العاملين المصري قبل تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ .

(١٢١) راجع المادتين ٣٢ ، ٣٣ من قانون العاملين المصري .

(١٢٢) راجع المادة ٢٨ من قانون العاملين المصري بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ وقد نصت في نهايتها على أن " يكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنويا من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم " وتسمى هذه البيانات - حسب ماورد بالمادة ٢٧ معدلة من قانون العاملين - بيانات تقييم الأداء .

(١٢٣) المادة ٢٨ من القانون المصري .

أن قوانين أخرى تتخذ مسلكا مغايرا وتقصّر وضع التقرير على من يراه الرئيس الإداري ممتازا أو ضعيفا من الموظفين الخاضعين لرئاسته فحسب . من ذلك ما قضت به المادة ١٤ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي من أنه : " على الرئيس المباشر تقييم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم - وذلك فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية - مرة على الأقل في السنة ، وأن يقدم تقريرا عن الموظف الذي يرى أنه ممتاز أو ضعيف وأسباب الامتياز أو الضعف ... ويعتبر جيدا من لم يقدم عنه تقرير .. " . وذلك على أساس أن أغلب الموظفين عاديون يقومون بأعمال وظائفهم بكفاءة متوسطة أو مناسبة . وهم لا يثابون ولا يعاقبون على ذلك بصفة خاصة ، ولا داعي لتقديم تقارير تقييم عنهم ، تجنباً لاضاعة الوقت واثارة المشاكل دون جدوى حقيقية أو فائدة تذكر . وإلى جانب هذه الأغلبية توجد قلة من الموظفين بعضها ممتاز يستحق التشجيع والثواب ، ويجب الاستفادة من كفاءته العالية ، وبعضها ضعيف يحتاج الى العلاج أو العقاب قبل التفكير في عزله من الخدمة وتخليص الإدارة منه . ولعل هذا المسلك أفضل من مسلك القانون المصري .

وقد فضل قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة مسلك القانون المصري ففوض في المادة ٢٢ منه على أن : " يقدم عن كل موظف من موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في شهر يناير من كل عام تقريراً عن عمله وسلوكه خلال العام الميلادي السابق ... " . وهو بذلك يستلزم تقديم تقرير عن كل موظف بصرف النظر عن مستواه ، بعد اعفاء كبار الموظفين أو شاغلي الحلقة الأولى . من الخضوع لنظام التقرير السنوي .

٣ - عناصر التقييم :

لا يقوم تقييم الموظف أو قياس كفاءته على مجرد الرأي العفوي أو الهوى الشخصي للرئيس الإداري ، وإنما يستند التقييم الى عدد من العناصر الموضوعية التي تمكن من الحكم على صلاحية الموظف حكما صحيحا عادلا . وتعد الجهات المعنية بشئون الموظفين - كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر ودائرة شئون الموظفين بالامارات - نموذجا خاصا لهذا الغرض . وأهم عناصر تقييم كفاءة الموظف بصفة عامة هي :

- معرفة العمل :

أي مدى ما لدى الموظف من معلومات تتصل بعمله الوظيفي .

- انجاز العمل :

أي مدى قيام الموظف بأعمال وظيفته ، بصرف النظر عن مدى المامه بها .
فقد يكون عالما بشئونها ولكنه يتقاعس عن أدائها .

- طاعة الرؤساء :

أي مدى تنفيذ الموظف لأوامر رؤسائه وتجاوبه معهم في حدود القانون.

- تحمل المسؤولية :

أي مدى مقدرة الموظف على مواجهة الأعباء الوظيفية والصمود أما صعاب
العمل وعدم التهرب منها .

- مقدرة الابتكار :

أي مدى ما يتمتع به الموظف من قدرة على الخلق والتجديد فيما يتعلق
بالوسائل التي تخدم وظيفته .

- احترام مواعيد العمل :

أي مدى التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمية من حيث الحضور والانصراف
وعدم التغيب لغير سبب مشروع .

- حسن علاقات العمل :

أي مدى ما يقيمه الموظف من علاقات طيبة بالعاملين معه والمتعاملين معه في
مجال وظيفته .

٤ - مراتب التقييم :

يرصد لكل عنصر من عناصر التقييم عدد من الدرجات ، يكون مجموعها في
العادة مائة درجة . ويحصل الموظف على عدد من هذه الدرجات - هي مجموع
ما يستحقه عن كل عنصر - يترجم الى تقدير معين . وتختلف تقديرات التقييم
من حيث عددها وتسمياتها من قانون الى آخر . فقد تكون ثلاثة هي ممتاز
وكفء وضعيف كما في القانون المصري قبل تعديله (المادة رقم ٢٨) . وقد
تكون أربعة نتيجة تحليل تقدير كفاء الى جيد ومتوسط فتكون التقديرات هي
ممتاز وجيد ومتوسط أو مقبول وضعيف كما في قانون العاملين المصري بعد
تعديله بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ، وقانون الخدمة المدنية بدولة الامارات
العربية المتحدة (المادة ٢٣) .

٥ - مدة التقييم :

يوضع تقرير قياس الكفاءة الوظيفية في نهاية كل سنة عن أعمال الموظف خلالها . غير أن التقييم الصحيح يجب أن يكون عملية مستمرة تحيط بأعمال الموظف طوال أيام السنة ، وليس في فترة اعداد التقرير في نهاية العام فقط كما يحدث عملا - مع الأسف الشديد - في كثير من الحالات . ولمعالجة ذلك تستلزم بعض القوانين اجراء قياسات أداء دورية كل شهر أو بضعة أشهر من السنة . من ذلك ما كانت تقضي به المادة ٢٨ من قانون العاملين المصري - قبل تعديلها - من أنه : " يكون قياس لأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية . وذلك من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض . وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء " . وقد عدلت هذه المادة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ فأصبح قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة . ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقا في هذا التعديل .

وتقضي المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة بأن يقدم التقرير في شهر يناير من كل عام .

٦ - علانية التقييم :

أثير الجدل حول أفضلية سرية تقرير التقييم أو علانيته بالنسبة للموظف . ويدعى أنصار السرية أنها تمنع من اثارة الخصومات والأحقاد والمشاحنات بين الموظف ورئيسه . وقد يفضل الرئيس مجاملة المرؤوس في التقرير حفاظا على حسن العلاقة وتجنبنا للمشاكل . ويقول مؤيدو العلانية أن الحقائق يجب أن تظهر في النور حتى لا يجد ذوو الضمائر الخاملة من الرؤساء فرصة لايذاء مرؤسيهم لأسباب شخصية . وحتى يتمكن المرؤسون من اصلاح عيوبهم ومناقشتها بعد مواجهتهم بها . وقد فضل قانون العاملين المصري مبدأ علانية التقرير السنوي فنص في المادة ٣٠ منه على أن : " تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين ... " . وعندما أوجب - في المادة ٢٨ قبل تعديلها - اجراء قياس أداء دوري كل أربعة شهور قبل وضع التقرير النهائي ، رأي تمكين الموظف عن الاستفادة من نتائج القياس الدوري فنص في

المادة ٢٩ منه على أنه " يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء طبقا لنتيجة القياس الدوري للأداء أولا بأول " . وهناك قوانين أخرى جعلت الأصل هو سرية التقرير السنوي ، ولا يعلن التقرير الا بالنسبة للموظف الذي يقدم عنه تقرير بمرتبة ضعيف (١٢٤). من ذلك ما قضت به المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة من أنه : " يحظر الموظف الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله " .

٧ - آثار التقييم :

ترتب القوانين أثارا معينة على نتيجة تقييم الموظف اذا حصل على تقدير ضعيف أو ممتاز . فالموظف الضعيف يحرم من أول علاوة دورية تستحق بعد تقديم التقرير ، كلها كما في القانون الكويتي والاماراتي أو نصفها كما في القانون المصري . كما يحرم من الترقية في السنة التالية لحصوله على التقرير (١٢٥). فاذا قدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف عرض أمره على الجهة المختصة وهي في القانون المصري لجنة شئون العاملين للبحث في أمر نقله الى وظيفة أخرى مناسبة أو فصله من الخدمة اذا تبين عدم صلاحيته للعمل في أية وظيفة . فاذا جاء التقرير الثاني مباشرة بمرتبة ضعيف يفصل العامل من الخدمة في اليوم التالي لاعتباره نهائيا مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة (١٢٦) .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة قضت المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بأن : " يحرم الموظف الذي يقدم عنه تقرير ضعيف من أول علاوة

(١٢٤) راجع المادة ١٦ من مرسوم نظام الوظائف المدنية الكويتي.

(١٢٥) راجع المادة ٢٥ من قانون العاملين المصري.

(١٢٦) يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي الوظائف العليا إجازة إذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملفات خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم أقل من المستوى المطلوب. فإذا حصل العامل في التقرير التالي مباشرة على مرتبة ضعيف أو ثبت أن أداءه لأعماله أقل من المستوى المطلوب يفصل من الخدمة في اليوم التالي لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائيا.

راجع المادة ٣٥ والمادة ٣٥ مكررا (١) من قانون العاملين المصري بعد صدور القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

دورية تستحق له بعد تقديمه . وإذا حل ميعاد العلاوة الدورية قبل الفصل في التظلم المقدم من الموظف طبقا للمادة السابقة - وهي التي تجيز التظلم من التقرير الى الوزير المختص - أوقف منح العلاوة حتى يتم الفصل " .

" ولا تجوز ترقية الموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف خلال السنة التي قدم فيها التقرير " ، حسب ما جاء بالمادة ٣١ من القانون .

ويتعين أن " تعرض حالة الموظف الذي يقدم عنه تقريران متواليان بتقدير ضعيف على الوزير المختص لاتخاذ القرار المناسب بشأنه ، بناء على اقتراح لجنة شئون الموظفين بالوزارة " وذلك وفقا لما نصت عليه المادة ٢٧ من القانون المذكور .

أما الموظف الحاصل على تقدير ممتاز فتفتح أمامه فرص الترقية بالاختيار (١٢٧) . وتنص المادة ٣١ من قانون العاملين المصري فضلا عن ذلك على أن : " يمنح العاملون الذين حصلوا على مرتبة ممتاز في تقارير الكفاية شهادات تقدير من السلطة المختصة وتعلن أسماءهم في لوحة مخصصة لذلك " . هذا بالإضافة الى أن حصول الموظف على تقدير ممتاز يمكن أن يدفع الإدارة الى الاستجابة الى طلباته في المسائل التي تتمتع ازاءها بسلطة تقديرية كالأجازات والتنقلات ، كما قد يشفع له اذا زلت قدمه فارتكب خطأ أو وقع منه تقصير . وتقضي المادة ١٣ من الدستور المصري بأن : " يكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع .. " .

٨ - التظلم من التقييم :

يعتبر التقرير السنوي قرارا اداريا يجوز للموظف التظلم منه اداريا خلال عشرين يوما من ابلاغه في القانون المصري ، وخلال ثلاثين يوما في قانون الامارات . والأصل أن المدة التي يجوز خلالها التظلم من القرار الاداري هي ستون يوما . وهي نفس مدة جواز الطعن القضائي في القرار في البلاد التي تجيز ذلك . أما الجهة التي تقوم بالفصل في التظلم فهي الوزير المختص في قانون الخدمة المدنية بالامارات ، وفي القانون المصري هي السلطة المختصة

(١٢٧) راجع المادة ٢٧ من قانون العاملين المصري والمادة ٣١ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف العليا . أما باقي العاملين فيتنظلمون الى لجنة تظلمات مشكلة من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة ان وجدت . ويبت في التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه (١٢٨) . ويلاحظ أن القانون المصري - على خلاف قانون الامارات - يجيز للموظف التظلم من تقرير الكفاءة الخاص به أيا كانت مرتبته، ولا يقصر الأمر على من حصل على تقدير ضعيف فحسب كما في قانون الامارات. كما يلاحظ أن النص على اعتبار قرار البت في التظلم نهائيا لا يمنع من الطعن في قرار التقييم أمام القضاء وذلك اذا شابه أي عيب من عيوب عدم المشروعية.

المبحث الثاني

المرتب

المرتب - أو الراتب أو الأجر في مجال الوظيفة العامة - هو مبلغ من المال يتقاضاه الموظف من خزانة عامة بصفة منتظمة كل فترة محددة تقدر عادة بالشهر ، مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفية .

ويعتبر المرتب هو الحق الأساسي والأول للموظف، بل هو السبب الرئيسي للالتحاق بالوظائف ، ويكاد المرتب يعتبر عنصرا من عناصر تعريف الموظف العام . ومن النادر أن نجد موظفا لا يتقاضى راتبا (١٢٩). ومع ذلك فإن بعض الموظفين يتقاضى مكافأة رمزية من الدولة فحسب . كما هو الشأن في العمد في مصر ، وبعضهم يتقاضى مقابلا من الأفراد الذين يقدم لهم خدماته كما هو الشأن في المأذون والحنوتي .

وتضع القوانين لكل درجة أو وظيفة مرتبا معينا ، تراعى في تحديد مقداره اعتبارات متعددة أهمها درجة التأهيل المستلزم ، ومدى الجهود المتطلبة وحالة سوق العمل . وقد يختلف مقدار الراتب الذي يحصل عليه موظفون يقومون

(١٢٨) راجع المادة ٣٠ من قانون العاملين المصري والمادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٢٩) من ذلك مشايخ الحصص في القرى المصرية، فهم موظفون عموميون بغير راتب.

بنفس الوظيفة ، وذلك نتيجة اختلاف مدة الأقدمية أو الشهادات العلمية ، أو الحالة الاجتماعية ، أو نتيجة لخلل في قواعد التنظيم الوظيفي .

عناصر المرتب :

يتكون المرتب أو المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف من عناصر أو مفردات متعددة أهمها الراتب الأساسي ، والرواتب الإضافية التي تتخذ أسماء متعددة ، منها البدلات كبديل المخاطر وبديل التفرغ ، ومنها المكافآت كالمكافآت التشجيعية والاستثنائية . وقد يضاف الى ذلك بعض المزايا العينية كالسكن والخدمات الصحية . فضلا عن ذلك يمنح الموظف تعويضا عن الأعمال الإضافية التي يكلف بها في غير أوقات العمل الرسمية ، وعن الجهود غير العادية والخدمات الممتازة التي يؤديها . كما أن له أن يسترد النفقات التي يتحملها في سبيل أعمال وظيفته (١٣٠) .

ويلاحظ أن بعض الرواتب الإضافية والمزايا العينية منطقي قائم على سبب مقبول يبرره . وذلك كبديل العدوى الذي يمنح للأطباء العاملين في مجال الأمراض المعدية ، والسكن الذي يعطى للموظفين المقيمين في المناطق الصحراوية أو النائية . ولكن هذه الرواتب وتلك المزايا كثيرا ما تستخدم - لسبب أو لآخر - كوسيلة مستترة لزيادة مرتبات بعض فئات الموظفين دون اثاره الفئات الأخرى . من ذلك منح بدل طبيعة عمل أو بدل تفرغ أو سكن في المناطق الآهلة لبعض فئات الموظفين دون مقتضى حقيقي . وفي مثل هذه الحالات تحاول كل فئة من فئات الموظفين المطالبة بمساواتها بغيرها في التمتع بهذه المزايا وتلك الحقوق . فيمكن لكل فئة المطالبة ببديل طبيعة عمل ، لأن لكل عمل وظيفي طبيعته الخاصة التي تميزه عن غيره ، ولأن أي موظف لا يعدم وسيلة لممارسة العمل خارج نطاق وظيفته وفي غير أوقاتها الرسمية ، سواء أكان من أصحاب المهن كالأطباء والمهندسين والمحامين والمحاسبين والمدرسين والحرفيين ، أم لم يكن منهم كالاداريين الذين يستطيعون القيام بأي عمل يطبقونه في مجال المشروعات الخاصة . كذلك يمكن لكل فئة أن تطالب بالحصول على سكن ، خاصة بعد أن أصبحت أجرة السكن في أغلب بلاد العالم تستوعب نسبة عالية من مرتبات الموظفين . لكل ذلك يجب على المشرع أن يكون حريصا عند منح الرواتب

(١٣٠) راجع المواد ٥١،٤٧،٤٦،٤٥ من قانون العاملين المصري.

الاضافية والمزايا العينية ، لأنها جميعا تعتبر عناصر حقيقية في مرتب الموظف ، ويجب أن تقوم على مقتضيات واقعية تستلزمها ، وأسباب فعلية تبررها أمام الآخرين . ولعل أهم هذه الأسباب هي الندرة النسبية في سوق العمل . والرغبة في اجتذاب العدد الكافي من الفئات النادرة في مجال الوظيفة العامة .

غير أن مرتب الموظف بالاضافة الى زيادته بالمرتبات الاضافية أو المزايا العينية يخضع لعدة استقطاعات أو انتقاصات كتلك المتصلة بالضرائب وحصص معاش التقاعد . ونتيجة لذلك فإن ما يتقاضاه الموظف فعلا من راتبه كل شهر قد يزيد على مرتبه الأساسي بسبب زيادة الاضافات عن الاستقطاعات كما هو الشأن في الامارات والكويت ، وقد ينقص عنه نتيجة زيادة الاستقطاعات عن الاضافات كما هو الشأن في مصر .

إستحقاق المرتب :

يتستحق الموظف مرتبه من تاريخ استلامه العمل ، وهو ما نصت عليه صراحة المادة ٢٥ من قانون العاملين المصري ، مع اضافة " ما لم يكن مستقبلي بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه " . فاذا كان استلام العمل بعد صدور قرار التعيين - وهذا هو الوضع الطبيعي الغالب - فلا خلاف في الأمر لأن من المنطقي أن يستحق الأجر اعتبارا من تاريخ استلام العمل وليس من تاريخ التعيين ، لأن الأجر أو المرتب هو مقابل العمل . أما اذا تم استلام العمل - لسبب أو لآخر - قبل صدور قرار التعيين فيستحق الموظف راتبه مع ذلك - في رأينا - ابتداء من تاريخ استلام العمل رغم أنه قبل التعيين لا يعتبر موظفا . وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بالأثر الرجعي لقرار التعيين في هذه الحالة ، بحيث يعتبر كل ما يستحقه الموظف من أجر من تاريخ استلام العمل مرتبا . ويرى بعض الفقهاء أن أجر الفترة السابقة على صدور قرار التعيين لا يعتبر مرتبا وإنما هو مجرد مقابل خدمة لا يصدق عليه وصف المرتب . وهو يشبه المقابل الذي يحصل عليه الموظف في حالة سحب قرار التعيين بعد أن يكون قد مارس العمل الوظيفي لفترة معينة (١٣١) . ونرى أن رأي مجلس الدولة الفرنسي أجدر بالتأييد اذا كان تأخير صدور قرار التعيين يرجع لأسباب

(١٣١) راجع في ذلك : الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٢٨١ الدكتور عصام البرزنجي : المرجع السابق - ص ١٥١ .

لا يد للموظف فيها . وفي ذلك رعاية لمصلحة الموظف لأن اعتبار أجره في هذه الفترة مرتبا يعني تمتعه بالحماية التي يضيفها القانون على مرتبات الموظفين والتي يأتي بيانها بعد قليل .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نص قانون الخدمة المدنية الاتحادي في المادة ١٦ منه على أن : " يستحق الموظف راتبه من تاريخ مباشرته الفعلية للعمل . أما الموظف المعار من حكومة عربية أو أجنبية أو هيئة دولية فيستحق راتبه من تاريخ مغادرته مقر عمله الأصلي الى الامارات العربية المتحدة ، على أن لا تزيد مدة السفر المحسوبة في هذه الحالة عن ثلاثة أيام . ولا يجوز أن يباشر أحد عملا رسميا في الوزارات والدوائر الحكومية قبل صدور قرار تعيينه من السلطة المختصة " .

ويلاحظ على هذا النص أمرين ، أولهما أنه اعتد بأيام السفر من بلد الموظف المعار الى دولة الامارات في حساب المرتب ، كما لو كانت من أيام مباشرة العمل الفعلية ، بشرط ألا تزيد مدة السفر المحسوبة عن ثلاثة أيام ، وثانيهما أنه حرم مباشرة العمل الرسمي قبل صدور قرار التعيين ، وبالتالي فلا مجال للحديث عن الأثر الرجعي لقرار التعيين أو عن استحقاق أجر عن فترة سابقة عن صدور هذا القرار .

ويتقاضى الموظف أجرا عن الأعمال الاضافية التي يطلب اليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية . " كما يجوز منحه مكافأة مالية مقابل الخدمات الممتازة التي يؤديها ، ويجوز أيضا تقرير بدلات اضافية للموظفين أو المستخدمين بسبب ظروف العمل وملابساته وطبيعته ، أو لمواجهة أعباء خاصة . ويتم ذلك كله بقرارات من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الخدمة المدنية " . وذلك وفقا لنص المادة ١١٧ من قانون الخدمة المدنية بالامارات .

ويستحق الموظف مرتبه طوال مدة الخدمة باستثناء بعض الفترات التي لا يستحق عنها راتبا رغم قيام الرابطة الوظيفية . وذلك كما في حالة الاجازة بدون مرتب ، سواء أكانت اجازة خاصة أم اجازة مرضية تجاوزت النطاق المأجور منها . وكما في بعض حالات الوقف عن العمل كما سبق البيان ، بالاضافة الى حالة صدور قرار أو حكم بالخصم من المرتب كجزاء تأديبي .

أما بعد نهاية الخدمة الوظيفية فإن الموظف يحصل على معاش أو مرتب تقاعد

إذا توافرت فيه شروط استحقاقه التي أهمها سبق استقطاع نسبة مئوية من المرتب أثناء الخدمة خلال مدة لا تقل عن عدد معين من السنين . ولا ينتهي الحق في المعاش بمجرد وفاة صاحبه وإنما ينتقل أغلب مقداره الى مستحقه من ورثته . وإذا لم تتوافر شروط استحقاق المعاش ، يمنح الموظف عن كل سنة من سنوات الخدمة مبلغا من المال كمكافأة تعادل في العادة شهرا أو أكثر عن كل سنة من سنوات الخدمة ، بصرف النظر عن سبق الاستقطاع من المرتب أثناء مدة الخدمة .

ويستحق الموظف غير المواطن عند انتهاء خدمته مكافأة نهاية خدمة بمعدل راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته المتصلة الخمس الأولى ، وراتب شهر ونصف عن كل سنة من السنوات الخمس المتصلة الثانية، وراتب شهرين عن كل سنة متصلة بعد ذلك . وتحسب المكافأة على أساس آخر راتب تقاضاه الموظف ، وذلك طبقا لنص المادة ١٣ من قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ بنظام استخدام غير المواطنين .

حماية المرتب :

نظرا لأهمية المرتب في حياة الموظف الذي غالبا ما يعتمد وأسرته في معاشه عليه ، فقد حرم القانون اجراء الخصم من المرتب أو توقيع الحجز عليه الا وفاء لنفقه محكوم بها من القضاء، أو لاداء ما يكون مطلوبا للحكومة بسبب يتعلق بأداء الوظيفة . ولا يجوز أن يتجاوز الخصم نسبة معينة من المرتب هي في القانون المصري الربع . فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ معدلة بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢ على أنه : " لا يجوز اجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة أو المصالح العامة ومجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف أو العامل - مدنيا كان أو عسكريا - بصفة مرتب أو أجر أو راتب اضافي أو حق في صندوق أو ادخار أو معاش أو مكافأة أو أي رصيد من هذه المبالغ الا فيما لا يجاوز الربع ، وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص أو لاداء ما يكون مطلوبا لهذه الهيئات من الموظف أو العامل بسبب يتعلق بأداء وظيفته ، أو لاسترداد ما صرف اليه بغير وجه حق من المبالغ المذكورة ، أو بصفة بدل سفر أو اغتراب أو بدل تمثيل أو ثمن عهدة

شخصية . وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة ... " (١٣٢) .

وقد أتت المادة ١١٨ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة بحكم مماثل لحكم القانون المصري المتعلق بحماية المرتبات ، فقضت بأنه : " لا يجوز اجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة للموظف أو المستخدم بأية صفة كانت ، الا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء ، أو لسداد ما يكون مطلوبا منه للحكومة ، سواء لسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما يكون قد صرف له بغير وجه حق . ولا يجوز أن يزيد ما يخصم من المرتب المستحق للموظف أو للمستخدم في هاتين الحالتين على رבעه . وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة "

المبحث الثالث

العلاوة

العلاوة مبلغ محدد من المال ، يزداد باضافته مقدار المرتب الأساسي للموظف . وهي تمنح للموظفين ذوي الرواتب المتصاعدة ، دون كبار الموظفين أصحاب الرواتب الثابتة . وهي نوعان : علاوة دورية أو عادية ، وعلاوة تشجيعية أو استثنائية .

العلاوة الدورية :

هي مبلغ معين من المال ، يختلف باختلاف درجة الموظف ، يرتفع به مرتبة الأصلي بصفة دورية كل عام .

والعلاوة الدورية حق للموظف يستمد من القانون الذي ينص صراحة على

(١٣٢) وأضافت المادة أنه " ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز الباقي بعد الربع الجائز الحجز عليه طبقا للفقرة السابقة ، لأداء ما يكون مطلوبا للهيئات المذكورة أو الجمعيات التعاونية أو المحال التجارية المرخص لها في البيع للموظفين والعمال بالأجل ثمنًا لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف أو العامل ، أو ما يستحق على أي منهما من رسوم ومصروفات دراسية أو أقساط تأمين على الحياة أو رسم اشتراك في جمعية تعاونية منشأة طبقا للقانون ، أو ناد للموظفين أو العمال ، أو جمعية أو مؤسسة خاصة منشأة طبقا للقانون ، أو للوفاء بالقروض التي تمنحها هذه الهيئات أو أقساط الاكتتاب في أسهم الشركات المنشأة طبقا للقانون . ويشترط لصحة الحوالة أن يصدر بها إقرار مكتوب من الموظف أو العامل وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التي تتولى الصرف " .

استحقاق الموظف لها في بداية الشهر الذي يحدده من كل عام . ولا يحرم الموظف من الحصول على العلاوة الدورية الا تنفيذاً لجزاء تأديبي يقضي بذلك ، أو لحصوله على تقدير ضعيف في تقريره عن السنة السابقة على موعد العلاوة . ويصدر بالعلاوة قرار كاشف لحق يستمده الموظف من القانون مباشرة . ولا يغير الحصول على الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية .

وتشترط بعض القوانين ألا يتجاوز المرتب بمنح العلاوة الدورية نهاية مربوط الدرجة . وينص بعضها على أن يرقى الموظف بالأقدمية بعد مضي سنة على بلوغ مرتبة آخر مربوط درجته . أما قانون العاملين المصري فقد جعل نهاية أجر كل درجة يقترب من ضعف بداية أجر الدرجة التي فوقها ، مما يقلل من احتمالات الوصول الى نهاية أجر الدرجة قبل الترقية منها (١٣٣) . فلما ظهرت حالات وصل فيها أجر بعض العاملين الى الحد الأقصى لدرجاتهم تدخل المشرع بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ونص في المادة ٤١ مكرر على أنه " اذا أمضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة دورية لوصول أجره الى الحد الأقصى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها يمنح علاوة اضافية بفئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة . وذلك في أول يوليه التالي لمضي المدة المذكورة ، بشرط ألا يجاوز أجره بهذه العلاوة الربط المالي الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الأعلى مباشرة " . ونعتقد أنه كان من الأجدر ألا يشترط المشرع عدم استحقاق العلاوة لمدة ثلاث سنوات لمنح هذه العلاوة الاضافية . اذ لا مبرر لحرمان الموظف من العلاوة الدورية ثلاث سنوات بلا ذنب من جانبه ، بسبب سوء التنظيم الوظيفي .

وتنص المادة ٣٣ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة على أن : " يمنح الموظف علاوة دورية طبقاً للنظام وبالفئات المقررة بالجدول الملحق بهذا القانون ، وذلك مع مراعاة حكم المادة ٢٦ (وهو المتعلق بحرمان الموظف الحاصل على تقرير ضعيف من العلاوة الدورية) . وتستحق العلاوة الدورية بعد مضي سنة من تاريخ التعيين أو تاريخ منح العلاوة الدورية السابقة . ولا يجوز أن يجاوز بها الموظف نهاية مربوط الدرجة . ولا تغير علاوة الترقية من موعد العلاوة الدورية . وإذا اتفق تاريخها منحتاً معاً ،

(١٣٣) راجع المادة ٤٠ من قانون العاملين المصري.

ويكون منح العلاوات الدورية بقرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شئون الموظفين بالوزارة " .

العلاوة التشجيعية :

هي مبلغ من المال ، من نفس فئة العلاوة الدورية للموظف ، يزداد به مرتبه الأصلي بقرار من السلطة المختصة تشجيعا له ومكافأة على حصوله على تقدير ممتاز .

ومنح العلاوة التشجيعية أو الاستثنائية لا يؤثر في استحقاق العلاوة الدورية أو الترقية . ويشترط لامكان منح العلاوة التشجيعية توافر عدة شروط تحددها القوانين وتتلخص فيما يأتي :

١- الحصول على تقدير ممتاز في التقرير السنوي في السنتين الأخيرتين في قانون العاملين المصري ، وفي السنة الأخيرة فحسب اذا كان خاضعا لنظام التقارير السنوية في قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات .

٢- عدم الافراط في منح العلاوة التشجيعية لنفس الموظف . فلا يجوز منحها للموظف إلا كل سنتين في القانون المصري وقانون الامارات ومرة واحدة خلال الدرجة الواحدة في بعض القوانين الأخرى .

٣- ألا يزيد العدد الذي يمنح العلاوة التشجيعية كل سنة عن نسبة معينة من الموظفين ، وهذه النسبة لا تتجاوز ١٠٪ من عدد العاملين في وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حده في قانون العاملين المصري . وهذا الشرط لا وجود له في قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة.

المبحث الرابع

الترقية

الترقية هي منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استنادا الى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار . وتؤدي الترقية الى تحسين مركز الموظف من الناحيتين الأدبية والمالية :

- فمن الناحية الأدبية يترتب على الترقية أن يصعد الموظف اداريا الى مستوى أعلى من مستويات السلم الاداري مع ما يترتب على ذلك من تغيير في نوع

الوظيفة ومدى انطوائها على بعض المهام الرئاسية .

- ومن الناحية المالية تؤدي الترقية الى زيادة راتب الموظف فيستحق بداية مربوط الدرجة المرقى اليها أو علاوة من علاواتها الدورية ، أيهما أكبر بالنسبة له ، حسب المبلغ الذي وصل اليه مرتبه قبل الترقية . فاذا كان مرتبه عند الترقية يجاوز أول مربوط الدرجة فانه يمنح علاوة من علاواتها . ولا تمنع الترقية بمزاياها المالية من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها ، بل وتقضي بعض القوانين بأن كل ترقية تعطي الحق في أول مربوط الدرجة المرقى اليها الموظف مضافا اليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية (١٣٤) . ويلاحظ مع ذلك أن الترقية تؤدي أحيانا في بعض البلاد ومنها مصر الى نقص المبلغ الذي يتقاضاه الموظف من مرتبه فعلا رغم زيادة المرتب الرسمي . وذلك نتيجة تطبيق نظام الضرائب التصاعدية وخضوع المرتب بعد الترقية لشريحة ضريبية أعلى . وهو وضع منتقد يحتاج الى علاج .

وتتم الترقية في أغلب القوانين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين . وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها .

شروط الترقية :

لترقية الموظف يشترط توافر عدة شروط نوجزها فيما يلي :

١- أن تكون الترقية للدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف. (١٣٥). وذلك حتى يتدرج الموظف في ممارسة مهام الوظائف ، واكتساب الخبرات، وتحمل المسؤوليات ، ولكي لا تحابي الادارة بعض الموظفين فتتخطى بهم الرقاب والدرجات وتلحقهم بأعلى المستويات دون تدرج أو استحقاق. ومع ذلك " تجوز - في دولة الإمارات العربية المتحدة - ترقية الموظف أو المستخدم المواطن إلى أكثر من درجة تالية لدرجته على الوظائف التي تشغل بالاستقالة أو انتهاء الخدمة أو الوفاة أو الوظائف

(١٣٤) راجع نص المادة ٣٨ من قانون العاملين المصري. والمادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة وقد نصت المادة ٢٢ منه على أنه " لا تغير علاوة الترقية من موعد العلاوة الدورية، وإذا اتفق تاريخهما منحنا معا".

(١٣٥) راجع نص المادة ٣٨ من قانون العاملين المصري.

المستحدثة ، ووجد من تتوفر فيه شروط شغلها من الجهاز الوظيفي القائم في الوزارة المعنية . ويشترط عدم تكرار الترقية في هذه الحالة أكثر من مرة واحدة خلال مدة خدمة الموظف أو المستخدم ، وألا تكون الترقية لأكثر من ثلاث درجات متتالية " . وقد أضيفت هذه الفقرة إلى المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية بموجب القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٨ . وذلك لمواجهة نقص عدد الموظفين من المواطنين - خاصة في الدرجات الوظيفية المتقدمة - وتمكينهم من شغل الوظائف التي تشغر بالاستقالة أو إنهاء الخدمة أو الوفاة، أو الوظائف المستحدثة .

٢- أن تكون الترقية لوظيفة شاغرة أي خالية . وهذا ما تمليه قواعد التنظيم الإداري السليم . فليس من المقبول أن يرقى الموظف الى وظيفة مشغولة بموظف آخر يتولى أمرها . فمن شأن ذلك أن يؤدي الى التضارب والازدواج في توزيع الاختصاص، فضلا عن الاسراف الذي لا مبرر له .

٣- أن تكون ترقية الموظف الى وظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تدرج فيها وظيفته (١٣٦). وذلك حفاظا على مبدأ التخصص بما له من ضرورة ومزايا لا يمكن اغفالها ، وحتى لا يرقى الموظف الى وظيفة مغايرة لنوع تخصصه فلا يحسن القيام بأعبائها . وهو أمر كثير الحدوث في البلاد المتخلفة خاصة في مجال الترقية من الوظائف الفنية الى وظائف الرئاسة الادارية دون اعداد سابق أو دراسة أو تدريب . ويعتقد البعض خطأ أن وظائف الرئاسة ليست الا وظائف شرفية تضافي على صاحبها من مظاهر السلطة والجاه ، ولا تتطلب منه غير الترفع واصدار الأوامر الجوفاء وهو اعتقاد بالغ الخطأ والخطورة . فالرئيس الإداري يجب أن يمثل القدوة الحسنة لمؤوسيه والرأس المدبرة لادارته ، وأن يكون لديه من الاستعدادات الفطرية والمعلومات المكتسبة ما يمكنه من حسن الادارة وانجاز الأعمال .

٤- أن تتوافر في الموظف المراد ترقيته شروط شغل الوظيفة الشاغرة . فنظام الموظفين السليم يضع لكل وظيفة شروطا يلزم توافرها في شاغلها حتى

(١٣٦) راجع المادة ٣٦ من قانون العاملين المصري، والمادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

يحسن القيام بأعمالها . ويجب التأكد - قبل الترقية - من توافر شروط شغل الوظيفة في الموظف الذي سيتولاها بعد الترقية .

٥- أن يجتاز الموظف بنجاح التدريب الذي تتيحه له الإدارة التي يعمل بها (١٣٧) وذلك نظرا لما للتدريب من أهمية في تجديد معلومات الموظف وزيادة معرفته العلمية والعملية بالشئون المتصلة بوظيفته ، أو بالوظيفة التي يعد للقيام بأعبائها بعد الترقية . فالعلم الانساني في تزايد ونمو مستمر ، وبالتدريب يستطيع الموظف ملاحقة ما يستجد من معارف متصلة بعمله ولا يتوقف عند المعلومات التي تلقاها أثناء دراسته قبل التوظيف . كما أن من الوظائف ما يحتاج الى تدريب وتوعية خاصة قبل الممارسة حتى لا يفاجأ الموظف بعد ترقيته بأنه غير أهل لتولي شئون الوظيفة التي عهد بها اليه .

٦- أن يكون الموظف قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية . والحكمة من اشتراط بقاء الموظف في كل درجة من درجات السلم الإداري مدة معينة هي ضمان جدية تطبيق نظام الدرجات وإتاحة الفرصة أمام الموظف ليتمكن من الممارسة الفعالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل الانتقال الى الدرجة التالية في صعوده المنظم على درجات السلم الإداري .

وتشترط بعض القوانين فضلا عن ذلك بالنسبة للموظف المنقول أن يكون قد أمضى مدة معينة في الجهة التي نقل اليها . وذلك ليس فقط لعدم المساس بحقوق موظفي هذه الجهة أو إثارة الأحقاد في نفوسهم ، وإنما كذلك ليكون الموظف المنقول قد تمكن من الإحاطة بظروف العمل في الجهة المنقول اليها. من ذلك ما قضت به المادة ٣٦/٢ من قانون العاملين المصري من أنه " لا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضي سنة على الأقل ، ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثا أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته . أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة .

(١٣٧) راجع المادة ٣٧ من قانون العاملين المصري.

٧- أن يكون الموظف على مستوى لائق من الكفاءة في عمله يبرر ترقيته .
وتجمع القوانين على أن الموظف الذي يقدم عنه تقرير بتقدير ضعيف لا يرقى في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير (١٣٨) . أما الموظف الذي حصل على تقدير مقبول فتجيز بعض القوانين تخطيه في الترقية بشرط أن يكون المرقى بدلا منه حاصلا على تقدير جيد على الأقل . فاذا كانت الترقية بالاختيار تستلزم القوانين عادة أن يكون التقريران المقدمان عن الموظف في السنتين الأخيرتين بتقدير ممتاز (١٣٩).

٨- أن يجتاز الموظف الامتحان الذي قد تستلزمه القوانين أو اللوائح للترقية لبعض الوظائف في الدرجة الأعلى .

٩- ألا يكون العامل في اعارة أو اجازة بدون مرتب تجاوزت مدتها أربع سنوات متصلة . وتعتبر المدة متصلة اذا تتابعت أيامها أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة . فاذا كانت الترقية الى درجات الوظائف العليا فانها لا تجوز الا بعد العودة من الاعارة ، الا اذا كانت الاعارة لمصلحة قومية . ولا تجوز اعارة أحد شاغلي الوظائف العليا قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغلها (١٤٠) . وذلك في القانون المصري.

أنواع الترقية :

توجد ثلاثة أنواع من الترقية هي الترقية بالأقدمية ، والترقية بالاختيار ، والترقية بالاختبار . وكلها تستند - الى جانب توافر الشروط الأخرى - الى عنصرين أساسيين هما عنصر مدة الخدمة (١٤١) ، وعنصر كفاءة الموظف ، ولكن بنسب متفاوتة :

(١٣٨) راجع المادة ٢٤ من قانون العاملين المصري والمادة رقم ٣١ من قانون الخدمة المدنية بالإمارات.

(١٣٩) راجع المادة ٣٧ من قانون العاملين.

(١٤٠) المادة ٥٨ و ٦٩ / ٢ بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ٨٣ . وتحدد أقدمية العامل عند عودته من الإعارة التي تجاوز أربع سنوات على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذي كان يسبقه في هذه المدة أو جميع الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل.

(١٤١) تنص المادة ٢٩ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات على أنه " لا تجوز الترقية قبل انقضاء المدد المقررة للترقية في الجدول الملحق بهذا القانون . ولمجلس الوزراء وفقا لمقتضيات الصالح العام وبناء على توصية مجلس الخدمة المدنية أن يقرر الاستثناء من شرط المدة " .

فالترقية بالأقدمية تتطلب : مدة خدمة عادية + كفاءة متوسطة في التقرير .
والترقية بالاختيار تتطلب : مدة خدمة مختصرة + كفاءة عالية في التقرير .
والترقية بالاختبار تتطلب : مدة خدمة عادية + كفاءة مناسبة في الامتحان .
ونتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل نوع من هذه الأنواع من ترقية الموظفين .

١ - الترقية بالأقدمية :

وهي أن يرقى الموظف غير ضعيف الكفاءة الذي أمضى بضع سنين في درجته الى الدرجة الأعلى . فالترقية بالأقدمية لا تستلزم الحصول على تقدير مرتفع في تقرير الكفاءة ، وإنما يكفي فيها التقدير المتوسط أو غير الضعيف ، مع مرور عدد معين من السنين على شغل الدرجة المراد الترقية منها أو الدرجات التي سبق أن شغلها . فإذا تحقق ذلك ، وتوفرت الدرجات الشاغرة الكافية ، رقى إليها كل من تتوافر فيه شروط الترقية من الموظفين . وعند التزاحم ، أي زيادة عدد الموظفين عن عدد الدرجات الخالية ، يرقى الأقدم فالأقدم في كل مجموعة نوعية من مجموعات الوظائف . ويرتب الموظفون طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم في كل مجموعة وظيفية . وتحتسب الأقدمية في الدرجة من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها . فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من موظف في درجة واحدة قدم صاحب المؤهل الأعلى وعند التساوي يقدم الأحسن درجة (١٤٢) . وإذا اتحد تاريخ ترقية أكثر من موظف ترتب الأقدمية فيما بينهم طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم السابقة . وفي حالة اتحاد تاريخ ترقية الموظف مع تاريخ تعيين موظف آخر في الدرجة قدم المرقى على المعين ... الى غير ذلك من معايير التفضيل التي تضعها القوانين .

ويقال في مزايا الترقية بالأقدمية أنها سهلة التطبيق ، منزهة عن الاعتبارات الشخصية ، تؤدي الى ادخال الطمأنينة في نفس الموظف بدلا من اثاره الأحقاد والمشاحنات بين الموظفين . ويقال في عيوبها أنها تقيم نوعاً من المساواة غير العادلة بين الموظف الممتاز والموظف المتوسط مما يضعف حافز التفوق والاخلاص في العمل لدى الممتازين .

(١٤٢) راجع المادة ٣٠ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

٢ - الترقية بالاختيار :

هي أن يرقى الموظف المستوفي للشروط والذي تقدر الإدارة علو كفاءته دون التقيد بدوره في الأقدمية .

فالترقية بالاختيار تستلزم الكفاءة العالية في الموظف . وهذه الكفاءة العالية مفترضة في شاغلي الوظائف العليا ، لذلك فإن الترقية بالاختيار هي وسيلة الترقية الوحيدة في مجالها (١٤٣) . فإذا كان الموظف من غير الخاضعين لتقارير الكفاءة - وهذا هو الغالب - تتم الترقية على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد في ملفات الخدمة من عناصر الامتياز .

أما بالنسبة لغير الوظائف العليا فإنه يشترط في القانون المصري أن يكون الموظف حاصلًا على تقدير ممتاز في تقرير الكفاءة في السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة مباشرة ، وذلك مع التقيد بالأقدمية . فإذا لم يتوافر العدد الكافي من الحاصلين على تقدير ممتاز تكون الترقية في الجزء الباقي من الدرجات المخصصة للترقية بالاختيار من بين الحاصلين على تقدير جيد عن نفس المدة السابقة ، فإذا كان عددهم أقل تؤجل الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية. ويشترط في جميع حالات الترقية بالاختيار أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذي تتيحه الوحدة التي يعمل بها بالاتفاق مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

ولا تتم الترقية بالاختيار في القانون المصري في غير الوظائف العليا إلا في حدود النسب التي يعينها القانون لكل درجة (١٤٤) . وهذه النسب تتراوح بين ١٠٪ بالنسبة للدرجة الخامسة و ١٠٠٪ بالنسبة للدرجة الأولى فما فوقها ، وفي جميع الأحوال يشترط أن يكون المرشح للترقية بالاختيار قد أمضى في درجته مدة الخدمة التي يحددها القانون. ويجوز للسلطة المختصة - بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين - إضافة ضوابط أو شروط أخرى للترقية بالاختيار

(١٤٣) راجع المادة ٢٧ من قانون العاملين المصري والمادة ٣١ من قانون الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٤٤) تقضي المادة ٢٧ فقرة أخيرة من قانون العاملين المصري بأنه " إذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية.

بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة ادارية (١٤٥).

وفي قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة تنص المادة ٣١ على أنه " تجوز الترقية بالاختبار للكفاية في حدود ٢٥٪ من الدرجات الشاغرة بالنسبة الى درجات الحلقة الثانية والثالثة . أما الترقية الى وظائف الحلقة الأولى فتكون كلها بالاختبار للكفاية ... ويجب في الترقية بالاختبار مراعاة الأقدمية بين المرشحين للترقية في حالة تساوي الكفاية " .

وأهم مزايا الترقية بالاختبار أنها تحقق الحق بإثابة المجتهد . وتشجع الموظفين على الجد والاخلاص في العمل أملا في الترقية قبل الآخرين . ويعيها أنها ليست سهلة التطبيق ، وكثيرا ما تتم عملا بناء على اعتبارات شخصية بدلا من قيامها على أساس من العدالة والموضوعية، مما يثير الأحقاد في النفوس ، ويساهم في خلق المشاحنات في الإطار الوظيفي .

٣ - الترقية بالاختبار :

وهي أن يرقى الموظف الذي يستوفي الشروط ويجتاز امتحان المسابقة الذي يعقد للكشف عن مدى صلاحيته لشغل الدرجة الأعلى .

وتشترك الترقية بالاختبار أو الامتحان مع الترقية بالاختبار في قيامها على تفضيل الأكفأ أو الأصلح للترقية من الموظفين . غير أن معيار الكفاءة في الترقية بالاختبار هو أساسا التقرير السنوي الذي يعده الرئيس الإداري ، بينما المعيار في الحالة الثانية هو نتيجة الامتحان الذي يؤديه الموظف .

ولا يسمح للموظف بدخول امتحان الترقية الا اذا توافرت فيه شروط الترقية التي أهمها قضاء مدة معينة - كحد أدنى - في الدرجة التي يشغلها . ويرتب الناجحون في امتحان المسابقة ترتيبا تنازليا ، ويرقى الحاصلون على أعلى الدرجات حسب كشف ترتيب درجات النجاح .

ومن أهم مزايا الترقية بالاختبار أو الامتحان أنها تدفع الموظف الى الاستزادة من العلم والمعرفة في مجال العمل ، وتؤدي الى اختيار موضوعي مجرد عن

(١٤٥) راجع المادة ٣٧ من قانون العاملين المصري. وراجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى رقم ٤٤١ لسنة ٣٦ قضائية الصادر في ٤ نوفمبر عام ١٩٨١، وهو يتعلق بجواز إجراء اختبارات شخصية لتولي الوظائف القيادية.

الاعتبارات الشخصية . ومن عيوبها أن الامتحان بطريقته المعهودة يقف عادة عند حد قياس حجم المعلومات المخزنة في الذهن وقوة الذاكرة في استرجاعها . وذلك دون أن يكشف عن القدرات والامكانيات والمواهب الأخرى التي قد تكون ضرورية لشغل الدرجة الأعلى . كما أن الامتحان لا يقابل عادة بالترحاب من جانب الموظفين خاصة كبار السن منهم الذين يعتقدون خطأ أن الامتحان للصغار فقط ، رغم أن الدنيا كلها ليست في نهاية الأمر غير امتحان كبير ، ولا أدل على ذلك من قول الله تعالى في الآية الثانية من سورة الانسان " انا خلقنا الانسان من نطفة أمشاج نبئليه فجعلناه سميعا بصيرا " .

الفصل السابع

واجبات الموظف العام

ان الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم .. فليس القصد من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرتزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق . وإنما الهدف الأصلي من ذلك هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ أهدافها العامة في خدمة الشعب . فالوظيفة العامة خدمة وطنية (١٤٦) تناط بأهلها، عناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة من حقوق سبق بيانها .

وتؤدي مخالفة الموظف لهذه الواجبات الى اثاره مسئوليته التأديبية، بل والجنائية والمدنية أحيانا .

وتورد القوانين مجموعة كبيرة من واجبات الموظف، بعضها ايجابي يقتضي منه أداء أعمال معينة ، وبعضها سلبي يستلزم الامتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه . وقد جاءت هذه الواجبات في المادتين ٧٦، ٧٧ من القانون المصري وفي المادة ٥٧ من القانون الإماراتي .

ويمكن جمع هذه الواجبات بنوعيتها وتصنيفها في أربعة فقط هي :

- أداء العمل الوظيفي .
- طاعة القانون والرؤساء .
- حسن الخلق المهني .
- حسن السلوك العام .

(١٤٦) راجع المادة ١٤ من الدستور المصري والمادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة. وانظر المادة ٢٥ من دستور الإمارات العربية المتحدة والمادة ٥٦ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

١ - أداء العمل الوظيفي :

ان أول واجب من واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة. وعليه أن يقوم بها بنفسه ولا يفوض غيره فيها الا اذا أجاز له القانون ذلك . وتحديد أعمال كل وظيفة أو بيان اختصاصاتها قد يرد في الدستور ، أو في قانون أو لائحة أو في أوامر وتعليمات ادارية . وكثيرا ما تكون اختصاصات الموظفين - خاصة في البلاد المتخلفة - مبهمة غير محددة تحديدا دقيقا، مما يثير اشكالات كبيرة في العمل ، ولاسيما فيما يتعلق بتحديد المسئولية عما يقع من أخطاء ونسبتها الى أصحابها. وأيا كان الأمر فيجب على شاغل كل وظيفة أن يحيط علما باختصاصاتها المحددة بأي أداة قانونية ، وأن يرجع الى رؤسائه فيما لم يرد بشأنه نص منها . اذ ليس من المقبول أن يعتذر الموظف بجهله ببعض ما يدخل في اختصاصات وظيفته من أمور . فضلا عن ذلك فللادارة أن تكلف الموظف بالقيام بأي عمل يستطيع القيام به ولو لم يدخل في اختصاصه أصلا متى اقتضت الظروف ذلك ، وعلى الموظف أن يمثل للتنفيذ، حتى وان اعترض ونبه رئيسه الى ذلك كتابة (١٤٧) .

ويجب على الموظف أن يخصص أوقات العمل الرسمية- التي تحددها اللوائح والتعليمات - لأداء واجبات وظيفته . ويجوز - بالاضافة الى ذلك - تكليف الموظف بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك (١٤٨).

وتؤكد المحكمة الادارية العليا في مصر أن الموظف ليس حرا في استعمال وقته غير المخصص للعمل ، لأن «الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته ، أي أن ينقطع لها، سواء في وقت العمل الرسمي أو غير أوقات العمل الرسمية، ويعد مرتكبا لجريمة تأديبية إذا لم يقم بها» (١٤٩). وله أن يحصل

(١٤٧) راجع المادة ١/٧٦ من قانون العاملين المصري وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢ مارس سنة ١٩٦٨ - س ١٣، ص ٦٣٧.

(١٤٨) راجع المادة ١/٧٦ من قانون العاملين المصري. وانظر المواد ٥٧ و ٥٨ و ١١٧ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٤٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٣ يونيه سنة ١٩٦١ س ٦-ص ١٢٢١.

على أجر إضافي مقابل ذلك اذا وجدت الاعتمادات المالية اللازمة (١٥٠). ونحن نتحفظ في هذه المسألة . اذ الأصل أن الموظف ليس عبداً لوظيفته ، وإنما هو حر في التصرف في غير أوقات العمل الرسمية ، مادام لا يتجاوز حدود المشروعية ، وذلك لراحته ، وقضاء حوائجه ورعاية أسرته ، وممارسة حياته كإنسان لم يقبل الوظيفة في العادة الا للحصول على الأجر الذي يساعده على مواجهة الحياة وأعبائها . ولذلك نرى أن الموظف يجب ألا يكلف بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية الا في حالات الضرورة ، وبصفة مؤقتة ومقابل أجر إضافي عادل . ويجب ألا يكون من الممكن أداء هذا العمل في أوقات العمل الرسمية، نظراً لزيادة العمل عما يمكن انجازه حسب معدلات الأداء المناسبة أو اعتباراً لرغبة الإدارة في سرعة الانجاز. أما اذا زاد حجم العمل في إدارة من الإدارات عن طاقة العاملين بها بصفة دائمة، ففي هذه الحالة يجب مواجهة المشكلة عن طريق زيادة عدد العاملين بالقدر الذي يسمح بمواجهة الأعمال المطلوبة في أوقات العمل الرسمية.

وليس للموظف أن يتغيب عن العمل بغير عذر مقبول في أي وقت من أوقاته . وحتى حين يقدم استقالته يجب أن يستمر في العمل الى أن تقبل استقالته صراحة أو ضمناً. ويحظر على الموظف الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر مأجور ولا يتفق ومقتضيات الوظيفة أو من شأنه الاضرار بواجباتها، وذلك سواء أكان هذا العمل لدى جهة عامة أم خاصة . فاذا كان العمل لدى جهة عامة فلا شك أنه مما يفوق طاقة الموظف العادي أن يعمل في وظيفتين في وقت واحد . وإن كان يجوز مؤقتاً ندب الموظف للقيام بأعمال وظيفة أخرى الى جانب وظيفته . وإذا كان العمل لدى جهة خاصة فإن القانون يحرم على الموظف العمل بمقابل لدى الغير الا باذن خاص (١٥١)، نظراً لما يجب أن يتمتع به الموظف من استقلال ونزاهة، ورغبة في احتفاظ الموظف بجهده لبذله في أعمال وظيفته. وبالنسبة للمشروعات الخاصة كذلك يحظر القانون على الموظف على وجه

(١٥٠) حكم المحمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١١ يناير ١٩٥٨ س ٣ - ص ٤٨٦ .
(١٥١) ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف بأجر أعمال القوامه أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين إذا تعلق الأمر بمن تربطه به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة. راجع المادة ١٢/٢٧ من قانون العاملين المصري والمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة.

الخصوص ممارسة الأعمال التجارية نظرا للمخاطر التي يمكن أن تؤدي إليها. أما استثمار الموظف لأمواله بأساليب لا تعد تجارية فأمر جائز قانونا. ويسمح المشرع لبعض الموظفين كالأطباء والمهندسين استثناء بممارسة أعمالهم المهنية في غير أوقات العمل الرسمية . وذلك لاعتبارات متعددة أهمها ندرتهم النسبية التي تدفع الى استرضائهم بطريقة أو بأخرى حتى لا يتركوا الوظيفة لقلّة دخلها بالمقارنة بما يغله العمل الحر .

وإذا كان الأصل في القانون أن يتفرغ الموظف لأداء أعمال وظيفته حتى يحسن القيام بها، فإن ذلك يقتضي في الحقيقة أن يكون مرتب الموظف كافيا لدرجة تضمن له حياة كريمة، وذلك بأن يغطي مقداره تكاليف المعيشة المختلفة - مع ارتفاعها المتزايد - على نحو لائق بمكانة الموظف ، بحيث يعفيه من البحث عن عمل آخر مشروع أو غير مشروع لمواجهة ما يحتاجه وأسرته من نفقات . ويمنح القانون - كما سبق القول - بعض الموظفين راتبا اضافيا يطلق عليه بدل تفرغ. وهذا البديل ليس الا وسيلة لزيادة المرتب الاجمالي للموظف الذي يقبل التفرغ لأعمال وظيفته، رغم أن القانون يسمح له استثناء بممارسة عمله المهني في غير أوقات العمل الرسمية .

٢ - طاعة القانون والرؤساء :

على الموظف أن يطيع القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة ، وألا يخالف التعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين أو يمتنع عن تنفيذها (١٥٢). وذلك لأن هذه القواعد هي التي تبين واجبات العاملين المختلفة، وتحدد الاتجاهات العامة التي ترمي الى تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياستها العامة .

وتعتبر طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين . وذلك لأن " السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر ادراكا للعمل وحاجاته ، وبالتالي أكثر دراية وقدرة على مواجهته وحل مشاكله . وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها . فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع

(١٥٢) راجع الماد ٧٧ بند (١) بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

الأمر . والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد ... " (١٥٣) .

وقد أكدت هذا الواجب صراحة المادة ٧٦ ثامنا من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقضت بأنه يجب على العامل " أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة ، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها " . كما أكدت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات فأوجبت على الموظف " أن يراعي أحكام القوانين واللوائح وتوجيهات الرؤساء ... "

وفضلا عن ذلك فإن اختصاصات الموظفين - كما سبق أن رأينا - لا تتحدد فقط عن طريق القوانين واللوائح ، وإنما كذلك بواسطة الرؤساء . فليس للموظف وإن أبدى وجهة نظر مخالفة لما يؤمر به " أن يعترض على ما استقر عليه رأي رؤسائه ... أو أن يمتنع عن تنفيذه ، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمال بحسب التدرج الإداري " (١٥٤) .

وسلطة الرئيس على مرؤسيه واسعة عميقة، فهي واسعة تشمل كافة أعمال المرءوس الوظيفية، وهي عميقة لا تتوقف عند حد اصدار الأوامر والتعليمات إلى المرءوس ، وإنما تصل الى الغاء أعماله أو تعديلها أو الحل محلها في القيام بها، ما لم ينص القانون استثناء على خلاف ذلك . وفي ذلك تختلف السلطة الرئاسية عن الوصاية الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية .

وليس للموظف أن يخالف أمر رئيسه في مجال العمل الا اذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية (١٥٥) . أما اذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر تشكل جريمة تأديبية فحسب ، فإن الموظف لا يعفي من الجزاء استنادا الى أمر رئيسه الا اذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة،

(١٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٥ يونيه عام ١٩٦٥ س ١٠ - ص ١٥٥٣ .

(١٥٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢ مارس عام ١٩٦٨ .

(١٥٥) راجع نص المادة ٦٣ من قانون العقوبات المصري .

وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده (١٥٦) . وقد أخذ المشرع بهذا الحل رغبة في التوفيق بين احترام مبدأ التدرج الرئاسي الذي يوجب طاعة الرؤوسين ، وبين عدم المساس بمبدأ المشروعية الذي يوجب عدم مخالفة القواعد القانونية بصرف النظر عن أوامر الرؤساء (١٥٧) .

و " لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة التي يدافع عنها ويجتهد في اقناع رئيسه للأخذ بها ، مادام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة . ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر . لأن الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي . لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة . ومناقشة البرهان بالبرهان ، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه ، اذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث الى دور التنفيذ " (١٥٨) .

كما أن اختلاف الرؤوس مع رئيسه في الرأي يجب ألا يخرج عن حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك والاحترام الواجب نحو الرئيس . فخروج الموظف عن هذه الحدود في تعامله مع رئيسه يعتبر مخالفة تعرضه للجزاء التأديبي (١٥٩) .

٣ - حسن الخلق المهني :

يعتبر حسن الخلق أهم صفة يمكن أن يتصف بها الانسان بصفة عامة ، سواء من حيث نتائجها العاجلة في الدنيا أو عواقبها كالأجلة في الآخرة (١٦٠) .

(١٥٦) راجع نص المادة ٧٨ فقرة ثانية من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمادة ٨٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة .

(١٥٧) راجع في ذلك : الدكتور عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - - ص ٢٠٢ وما بعدها .

(١٥٨) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢١ يونية سنة ١٩٥٠ - س ٤ - ص ٩١٦ .

(١٥٩) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٨ - س ١٤ - ص ١٨١ .

(١٦٠) يقول الله تعالى لرسوله الكريم " وإنك لعل خلق عظيم " . الآية الرابعة من سورة القلم . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " البر حسن الخلق " . رواه مسلم . راجع رياض الصالحين ليحيى بن شرف النووي . ص ٢٢٧ .

واذا كان الأصل أن يترك للإنسان حرية اتخاذ الموقف الذي يرضيه من قواعد الأخلاق، فإن بعض هذه القواعد ينقلب بحكم القانون واستجابة لضرورات الحياة المشتركة في المجتمع الى واجبات يعاقب على الإخلال بها . وفي إطار القانون الإداري يقع على عاتق الموظف عدد من هذه الواجبات التي تتصل بحسن الخلق المهني ، ويتطلبها نجاح أمر الوظيفة العامة . ومن أهم هذه الواجبات ما يلي :

(أ) كتمان سر المهنة :

ويعني عدم افشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم عمله اذا كانت سرية بطبيعتها كالأمور المتصلة بحياة الناس الخاصة ، أو بالنص على اعتبارها كذلك بأي أداة قانونية . ويظل الالتزام بكتمان سر المهنة قائما على عاتق الموظف حتى بعد ترك الخدمة (١٦١). ومخالفة هذا الواجب يمكن أن تثير الى جانب المسؤولية الإدارية للموظف كلا من المسؤولية الجنائية (١٦٢) والمسؤولية المدنية لمرتكب المخالفة (١٦٣). ولا يجوز للموظف فضلا عن ذلك أن ينشر أي تصريح عن أعمال وظيفته بغير إذن ، أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية المتصلة بوظيفته (١٦٤) .

(ب) حسن التعامل الوظيفي :

يجب على كل موظف أن يحسن معاملة العاملين معه من الموظفين ويتعاون معهم في انجاز الأعمال المنوطة بهم ، خاصة تلك التي يتطلب اتمامها عملا جماعيا منسقا يساهم فيه عدد من الموظفين . كما يجب على الموظف أن يحسن معاملة الجمهور الذي يتعامل معه ويسهل له الحصول على الحاجة التي توفرها الجهة التي يعمل بها ، دون وضع العراقيل أو تأخير الخدمة ، أو استلزام الرشوة في مقابل أداء أعمال وظيفته أو الإخلال بها (١٦٥) .

(١٦١) راجع المادة ٧٧ فقرة ٧، ٨، ٩ من قانون العاملين المصري.

(١٦٢) راجع المواد من ١٤٧ إلى ١٥٤ والماد ٣١٠ من قانون العقوبات المصري.

(١٦٣) راجع بحثنا " السرية في أعمال السلطة التنفيذية " المنشور بمجلة كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية - العدد الأول والعدد الثاني - المجلد ١٧ - سنة ١٩٧٥ - ١١١.

(١٦٤) راجع المادة ٧٧/٩ من قانون العاملين المصري، والفقرة الأولى والثانية من المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

(١٦٥) راجع المادة ٧٦ فقرة ٢، ٧ من قانون العاملين المصري.

(ج) صيانة أموال الدولة :

يجب على الموظف العمل على صيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها ، وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه (١٦٦)، أو الاضرار بها بسوء استخدامها (١٦٧). كذلك يحظر على الموظف الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة . كما لا يجوز للموظف أن يدخل في تعامل مالي مع جهة عمله أو يتصل بأعمال وظيفته ، وذلك خشية تفضيل مصلحته الشخصية على المصالح المالية للإدارة (١٦٨) .

٤ - حسن السلوك العام :

ان حسن السير والسلوك ليس شرطا لتولي الوظائف العامة فحسب ، وانما هو كذلك شرط للاستمرار فيها ، فهو شرط ابتداء وبقاء . فلا تقتصر مسئولية الموظف على ما يقع منه من أعمال في مباشرته لوظيفته ، وانما يسأل كذلك تأديبيا عما قد يرتكبه خارج اطار وظيفته وبوصفه فردا من أفراد الناس (١٦٩). " فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي اليها حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها. ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه، والاحترام المطلوب له والذي هو عدته في التمكين لسلطة الادارة وبث هيبتها في النفوس " (١٧٠) .

وتأكيدا لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " انفراد المتهم

(١٦٦) راجع بحثنا " الإعتداء على المال العام " المنشور بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية - العدد الثاني من السنة السادسة عشرة ١٩٧٤ ص ٥٧ وما بعدها.

(١٦٧) راجع المادة ٥/٧٦ والمادة ٤/٧٧ من قانون العاملين المصري، وكذلك المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

(١٦٨) راجع المادة ١٤/٧٧ (د - هـ ، ز) من قانون العاملين المصري وكذلك المادتين ٦١، ٦٢ / ٣ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٦٩) راجع المادة ٣/٧٦ والمادة ١٣/٧٧ من قانون العاملين المصري، والمادة ٥٧/٢، ٦٢/٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٧٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٠ مايو عام ١٩٦١ س ٦ - ص ١٢٠٢.

في غرفة بأحد الفنادق بزميلة له فيه خروج على تعاليم الدين وتقاليده المجتمع التي لا يمكن أن تسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل غير محرم وأنثى ولو كانت مخطوبة له . ولقد كان عليه ، وهو من رجال التربية والتعليم ، أن يبتعد عن مواطن الريب درءا للشبهات ، وأن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار . ولا شك أن ما وقع منه وإن كان بعيدا عن نطاق وظيفته يعد ذنبا اداريا يستوجب العقاب لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفته واختلال بكرامتها" (١٧١) .

(١٧١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٦ فبراير سنة ١٩٦٥ - س ١٠ - ص

الفصل الثامن

تأديب الموظف العام

يعد الإخلال بواجبات الوظيفة خطأ من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف وهي محل دراستنا في هذا المبحث . وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي - فضلا عن ذلك - الى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية ، هما المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية :

- فالمسؤولية الجنائية تظهر الى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم كالاختلاس والتزوير والسرقة ، وفي هذه الحالة يستحق الموظف عقابا جنائيا الى جانب العقاب التأديبي . وإن كانت النيابة العامة ترى أحيانا حفظ الدعوى الجنائية والاكتفاء بالجزاء التأديبي . رغم أن ذلك قد يشجع الموظفين على ارتكاب الجرائم أو يجعل لهم من المزايا غير المشروعة ما ليس لغيرهم من الأفراد .

- وأما المسؤولية المدنية فتترتب على الخطأ التأديبي اذا نتج عنه ضرر للإدارة أو للغير . فيتحمل الموظف عبء تعويض هذا الضرر اذا كان الخطأ شخصا وليس مرفقيا . إذ لا يسأل الموظف مدنيا الا عن خطئه الشخصي (١٧٢).

(١٧٢) راجع المادة ٧٨ من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وكذلك المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة. والخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق وتحمل الإدارة مسؤوليته. ويتمثل في عدم تأدية المرفق للخدمات التي يضطلع بها على الوجه القانوني الصحيح. وذلك سواء أمكن تحديد مرتكبه من الموظفين أم استعصى ذلك فنسب إلى تنظيم المرفق ذاته. ويختص بالفصل في منازعاته القضاء الإداري. أما الخطأ الشخصي فهو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف وتقع عليه مسؤوليته فيدفع التعويض المترتب عليه من ماله الخاص ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتصلة به. وقد تعددت المعايير التي قيل بها في الفقه والقضاء للتمييز بين نوعي الخطأ الشخصي والمرفقي. وأهم هذه المعايير معيار جسامة الخطأ ومعيار النزوات الشخصية، ومعيار الغاية، ومعيار الانفصال عن الوظيفة. ونحن نحيد الأخذ بالمعيار الأخير، ونرى أن الخطأ الشخصي هو ذلك الذي يقع منفصلاً عن ممارسة أعمال الوظيفة مادياً أو معنوياً. والخطأ المنفصل مادياً هو ذلك المرتكب خارج إطار الوظيفة ودون أي علاقة بها، كأن يصدم موظف عام أثناء تنزهه بسيارته الخاصة أحد المارة فيصيبه بضرر. أما الخطأ المنفصل انفصالا معنوياً عن الوظيفة فهو الذي يتصل بها مادياً إما لوقوعه أثناء الخدمة أو باستخدام أدوات العمل، ولكنه مع =

- ولدراسة نظام تأديب الموظفين نعالج بالبحث ما يلي من موضوعات :
- المبحث الأول : الجريمة التأديبية .
 - المبحث الثاني : العقوبة التأديبية .
 - المبحث الثالث : السلطات التأديبية .
 - المبحث الرابع : الضمانات التأديبية .

المبحث الأول الجريمة التأديبية

تعريف الجريمة التأديبية :

لا يضع المشرع في العادة تعريفا محددا للجريمة التأديبية ، ولا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجريمة الجنائية . وإنما يقتصر القانون على بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق . ثم ينص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبيا (١٧٣).

فالمشرع يحرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد

= ذلك ليس من الخطأ العمد الذي يرتكب تحقيقا لأغراض شخصية، وحالة الخطأ الجسيم الذي لا يفسر إلا برعونة الموظف وحمقه أو شدة إهماله.

ولقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي بعد تطور إلى تقرير مسئولية الإدارة في جميع حالات الخطأ الشخصي التي لها علاقة بالوظيفة. ولم يعد يخرج عن إطار مسئولية الإدارة سوى الخطأ الشخصي الذي لا صلة له بالوظيفة العامة على الإطلاق بأن يقع في حياة الموظف الخاصة. ويرجع ذلك إلى رغبة القضاء الإداري في حماية المضرور من إفسار الموظف. لذلك فإن تحمل الإدارة للمسئولية عن الخطأ الشخصي للموظف في مواجهة الأفراد لا يعفي الموظف من دفع التعويض للإدارة. فلها أن ترجع عليه بما دفعته من تعويض للمضرور بقرار تصدره الإدارة التابع لها الموظف فتلزمه برد المبلغ المدفوع. راجع في ذلك للمؤلف :

القضاء الإداري - ١٩٧٧ - ص ٤١١ وما بعدها.

(١٧٣) ولا يعفى الموظف من العقوبة استنادا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده. راجع المادة ٧٨ من قانون العاملين المصري، والمادة ٦٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

نظرا لأهميتها فينص على أن " يحظر على الموظف ... " ويورد عددا غير قليل من المحظورات ، منها افشاء أسرار العمل والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل ، ومزاولة الأعمال التجارية ، وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجبات الوظيفة ، وشرب الخمر أو لعب القمار في الأندية والمحال العامة ... الى غير ذلك من المحظورات (١٧٤). غير أن عدم وجود نص محرم لفعل ما في قانون الموظفين لا يعني أنه مباح ولا يشكل جريمة تأديبية . ذلك لأن الجرائم التأديبية بخلاف الجرائم الجنائية ليست محددة على سبيل الحصر ، ولا تخضع لقاعدة " لاجريمة بغير نص " (١٧٥) وإنما يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل ايجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسة أعمال وظيفته ذنبا تأديبيا ، اذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة ، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدما " (١٧٦). فالقانون الاداري لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة ، ولا يضع لكل مخالفة عقوبة معينة ، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب ، على أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي أجازها القانون .

ويمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزيز في الشريعة الاسلامية . وهي جرائم غير محددة في النصوص وليس لها عقوبات مقدرة سلفا . وذلك بخلاف جرائم الحدود التي فيها اعتداء على حق من حقوق الله ، وجرائم القصاص التي يعتدي فيها على حق للعباد (١٧٧) .

(١٧٤) راجع المادة ٧٧ من قانون العاملين المصري، والمادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٧٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦١ - ص ٢٧.

(١٧٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٤ يناير سنة ١٩٦٤ - ص ٩ - ص ٣٦٢.

وتنص الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات على أنه " يحظر عليه أن يرتكب أي عمل أو امتناع يجافي واجبات وظيفته، أو أن يسلك مسلكا يتنافى مع الأخلاق العامة ومقتضيات شرف الوظيفة " .

(١٧٧) راجع رسالة الدكتور عبد العزيز عامر : التعزيز في الشريعة الإسلامية - عام

١٩٥٥ .

ويفوض المشرع الادارة في بعض البلاد كمصر في وضع لوائح تتضمن أنواع المخالفات التأديبية والجزاءات المقررة لها . وذلك باعتبار أن كل ادارة أعلم من غيرها بما يقع في اطارها من مخالفات وبمدى خطورة كل منها (١٧٨) . وقد أصدرت بعض جهات الادارة بالفعل لوائح جزاءات لتطبيقها على موظفيها . وقسمت المخالفات الادارية الى عدة تقسيمات كبيرة لكي تشمل كافة الأخطاء التأديبية ، مهتدية في ذلك باللائحة النموذجية للجزاءات التي قدمها الجهاز المركزي للتنظيم والادارة وصنف المخالفات فيها الى أربعة أقسام هي :

١- مخالفات مواعيد العمل ومن أمثلتها الغياب ، وترك العمل أو الانصراف قبل مواعيده، دون اذن أو عذر مقبول .

٢- مخالفات أداء العمل ومن أمثلتها الامتناع عن أداء واجبات الوظيفة ، أو الاهمال أو التراخي فيها ، أو القيام بأعمال مأجورة للغير دون اذن من السلطة المختصة .

٣- مخالفات نظام العمل ومن أمثلتها افشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته أو توزيع منشورات أو مطبوعات بغير اذن ، أو قبول هبات من المتعاملين معه .

٤- مخالفات السلوك ، ومن أمثلتها الاعتداء على الرؤساء أو الزملاء ، وسوء معاملة الجمهور ، وارتكاب أفعال مخلة بالآداب أو اللياقة في مجال العمل، والاتهام في جناية أو جنحة مخلة بالشرف .

ويحسن أن تكون لوائح الجزاءات على درجة كافية من المرونة ، سواء من حيث النصوص المجرمة لكي تتسع لشمول كافة أنواع المخالفات التأديبية رغم تطور الظروف ، أو من حيث تدرج الجزاءات التأديبية لترك فرصة للادارة لممارسة سلطتها التقديرية .

ويمكن تعريف الجريمة التأديبية - أو المخالفة التأديبية أو الذنب الاداري كما تسمى أحيانا - بأنها اخلال الموظف بواجبات وظيفته . وهذا هو ما أكدته المحكمة الادارية العليا في مصر بقولها أن الجريمة التأديبية هي " اخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابا أو سلبا ، أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه . فكل

(١٧٨) راجع المادة ٨١ من قانون العاملين المصري.

موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه ، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة ، انما يرتكب ذنبا اداريا يستوجب تأديبه (١٧٩) .

ويستوى في ذلك أن يقع الاخلال عمدا أو عن اهمال . كما يستوي أن يكون الفعل المكون له متصلا بأعمال الوظيفة أو غير متصل بها كأن يسلك الموظف في حياته الخاصة سلوكا مشينا يمس الاعتبار . وقد قضت نفس المحكمة بأنه " ومن حيث أنه وان كانت جريمة تبديد المطعون ضده لمنقولات زوجته لا تعد من الجرائم المخلة بالشرف ، الا أنها تكون ذنبا اداريا يسوغ مؤاخذته تأديبيا . ولو أن المجال الذي ارتكب فيه هذا الذنب خارج نطاق عمله الوظيفي . لأن هذا العمل يكون في حد ذاته سلوكا معيبا ينعكس أثره على كرامة الوظيفة أو يمس اعتبار شاغلها ويزعزع الاطمئنان الى استقامة القائم بأعبائها ويتنافى مع ما ينبغي أن يتحلى به من طيب الخصال (١٨٠) .

أركان الجريمة التأديبية :

أركان الشيء هي أسسه التي بها قيامه . وللجريمة التأديبية ركنان هما الركن المادي والركن المعنوي . ونعرض لهما بالدراسة فيما يلي بايجاز :

١- الركن المادي :

الركن المادي للجريمة التأديبية هو المظهر الخارجي لها . ويتمثل في الفعل أو الترك ، أي السلوك الايجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف اخلالا بواجبات وظيفته . والفعل الايجابي هو القيام بعمل محظور . والفعل السلبي هو الامتناع عن أداء واجب . ويجب أن يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية في تصرف محدد ثبت ارتكابه . أما الأوصاف العامة كسوء السير والسلوك ورداءة السمعة فلا تصلح ركنا ماديا لجريمة تأديبية .

ويعتبر الشروع في ارتكاب جريمة تأديبية جريمة يعاقب عليها الموظف .

(١٧٩) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٥ يناير ١٩٥٨ في القضية رقم ١٧٢٢ ص ٦٣٥.

(١٨٠) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٢ يناير ١٩٧٢ في القضية رقم ٧٧١ لسنة ١٢ القضائية.

والشروع هو البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جريمة اذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لارادة الفاعل فيها . أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في اعداد وسائل تنفيذ الجريمة فالأصل ألا عقاب عليها ، ولكنها قد تعتبر في حد ذاتها جريمة تأديبية مستقلة . وأما مجرد تفكير الموظف العام في ارتكاب جريمة تأديبية فلا عقاب عليه ما دام لم يخرج من خبايا النفس الى حيز الوجود (١٨١).

٢- الركن المعنوي :

الركن المعنوي للجريمة التأديبية هو الارادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقرار الفعل أو الترك المكون للركن المادي للجريمة (١٨٢) .

ويتميز الركن المعنوي في الجريمة العمدية عنه في الجريمة غير العمدية . فالركن المعنوي في الجريمة العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف . فالركن المعنوي في جريمة اعتداء الموظف على رئيسه - مثلاً - هو قصد الاساءة الى هذا الرئيس وايدائه . أما في الجريمة غير العمدية التي تنصرف فيها ارادة الفاعل الى النشاط دون نتيجته ، فان الركن المعنوي فيها يتمثل في تقصير مرتكب الفعل في الاحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها . فالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته لجهله بها يعتبر مقصراً في السعي الى معرفتها . والموظف الذي لا ينهض بواجبات وظيفته كسلاً وتقاعساً يعتبر مقصراً في القيام بعمله .

ولا بد من توافر الركن المعنوي لقيام الجريمة التأديبية، فان تخلف فلا قيام لها. فاذا انعدمت ارادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للجريمة التأديبية

(١٨١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢١ يونيه عام ١٩٥٨ في القضية رقم ٦٤٢ لسنة ٢ القضائية - ١٤٣١.

(١٨٢) وليس الركن المعنوي لازماً لقيام الجريمة بأنواعها في الدنيا فحسب بل هو أساس التجريم في الآخرة أيضاً، يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله " بقلب سليم " . فيقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " إنما الأعمال بالنيات، وإنما لكل امرئ ما نوى " . وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بانعدام مسئولية الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبة من نوبات مرضه النفسي الذي يعالج منه. الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٢٢ ق - بتاريخ ٢٨ نوفمبر عام ١٩٨١.

بسبب قوة قاهرة كحالة حرب أو مرض ، أو بسبب اكراه مادي أو معنوي ، أو أمر مكتوب من الرئيس رغم تنبيهه كتابة للمخالفة ، فلا قيام للجريمة . أما اذا أثرت الظروف في ارادة مرتكب الخطأ التأديبي دون أن تعدمها ، كما في حالة زيادة عبء العمل عن طاقة الموظف العادي ، فإن ذلك لا يؤدي الى نفي مسئولية الموظف ، وانما من شأنه مجرد تخفيف العقوبة التي توقع عليه .

ويرى بعض الفقهاء - على خلاف ذلك - أن الركن المعنوي لا وجود له في الجرائم التأديبية ، وأن الارادة الآثمة للموظف الذي يراد تأديبه " لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي ، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلا خاطئا أم لا ، وحسنت نيته أم ساءت ... " (١٨٣) .

والمعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي ليس معيارا شخصيا أو ذاتيا ينصب على سلوك الشخص المتهم ، وانما هو معيار موضوعي مجرد يقوم على أساس سلوك الشخص العادي . فالخطأ يمثل انحرافا عن سلوك الرجل العادي مع ادراك هذا الانحراف . ولا يشترط في الخطأ أن يكون جسيما حتى ولو تعلق الأمر بأعمال فنية دقيقة . وانما يكفي أن يكون الخطأ يسيرا ، خاصة بالنسبة للمتخصصين (١٨٤) . وسلوك الشخص العادي الذي يراعي عند قياس الخطأ هو سلوك شخص من نفس فئة مرتكب الخطأ ، سواء أكان متخصصا أم لم يكن كذلك .

الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية :

للجريمة التأديبية استقلالها عن الجريمة الجنائية . ولكن هذا الاستقلال لا يحجب ما بين نوعي الجريمة من صلات :

إستقلال الجريمة التأديبية :

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث نظامها القانوني . فالجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها ، بينما الجريمة الجنائية هي خروج على المجتمع فيما تنهي عنه

(١٨٣) الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري - قضاء التأديب - ١٩٧١ -

ص ٨٤ .

(١٨٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢ مارس عام ١٩٥٧ - السنة الثانية -

٥٩١ .

القوانين الجنائية (١٨٥) . وهذا الاستقلال قائم حتى ولو وجد ارتباط بين الجريمتين التأديبية والجنائية . فحفظ الدعوى الجنائية لعدم كفاية الأدلة ، أو صدور حكم بالبراءة لبطلان الاجراءات أو لتفسير الشك في مصلحة المتهم لا يمنع من مؤاخذة الموظف تأديبياً عن نفس الفعل المكون للجريمة الجنائية . ومن الأفعال ما يشكل جريمة تأديبية ولا يكون جريمة جنائية كالتغيب عن العمل بغير عذر مقبول . ومنها ما يقيم جريمة جنائية ولا يمثل جريمة تأديبية كالقتل الخطأ .

ويختلف النظامان التأديبي والجنائي في نواح متعددة يمكن ايجازها فيما يلي:

١- من حيث الهدف ، فالهدف من النظام التأديبي هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، والهدف من النظام الجنائي هو حماية أمن المجتمع ونظامه .

٢- من حيث الأشخاص الخاضعين له ، فالقانون التأديبي يطبق على الموظفين فحسب ، أما القانون الجنائي فيطبق على جميع المقيمين على أرض الدولة .

٣- من حيث نوع العقاب الذي يوقع . فالعقاب التأديبي يمس المركز الوظيفي ومتعلقاته فقط (١٨٦) . أما العقاب الجنائي فيصيب الفرد في حياته أو حريته أو ملكيته .

٤- من حيث الأفعال المكونة للجريمة . فأي فعل يخل بواجبات الوظيفة أو كرامة الموظف يعتبر جريمة تأديبية ، بينما الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر .

٥- من حيث المسئولية عن عمل الغير . فيسأل الموظف تأديبياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية . بينما لا يحاسب الفرد جنائياً إلا عن الأفعال الصادرة عنه شخصياً .

(١٨٥) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول مارس عام ١٩٥٨ في الدعوى رقم ١٧٧ .

(١٨٦) وذلك باستثناء النظام العسكري الذي يمكن أن تصل العقوبة التأديبية فيه إلى حد الإعدام .

٦- من حيث الاجراءات التي تتبع منذ الاتهام حتى تنفيذ العقوبة في النظامين التأديبي والجنائي .

الصلة بين الجريمة التأديبية والجنائية :

غير أن صلات لا شك فيها تربط بين الجريمتين التأديبية والجنائية . فكلتا الجريمتين تقوم على أعمال محظورة يجب تجنبها تحقيقا للمصلحة العامة . ومن يقترفها يوقع عليه العقاب المناسب ، بعد اتخاذ الاجراءات اللازمة لضمان حقوق المتهم والتأكد من ثبوت الاتهام .

وقد يشكل نفس الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة تأديبية وأخرى جنائية في ذات الوقت . وفي هذه الحالة تكون الادارة بالخيار بين اتخاذ اجراءات المحاكمة التأديبية وتوقيع العقاب المناسب دون انتظار لنتيجة المحاكمة الجنائية، أو إرجاء المحاكمة التأديبية الى حين انتهاء المحاكمة الجنائية . وفي هذه الحالة الأخيرة لا تنقيد الادارة بنتيجة المحاكمة الجنائية الا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة أو عدم وقوعه .

وبالاضافة الى ذلك فان الفصل من الخدمة وهو أشد العقوبات التأديبية يعتبر عقوبة تبعية أو تكميلية في بعض الجرائم الجنائية .

المبحث الثاني

العقوبة التأديبية

العقوبات التأديبية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين . وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيّة للعلاقة الوظيفية . وهي تحدد على سبيل الحصر في قوانين الموظفين ، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينها - كالحرمان من الاجازة السنوية أو النقل من الوظيفة مثلاً - لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة . ويجب أن تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة بحيث لا يشوبها غلو أو مبالغة كما إذا وقعت عقوبة الفصل أو تخفيض الدرجة كجزاء للتأخر عن مواعيد العمل . كما يجب ألا توقع أكثر من عقوبة تأديبية عن نفس المخالفة الا اذا أجاز القانون ذلك كما في عقوبة خفض المرتب والدرجة وعقوبة الفصل مع الحرمان من

المعاش أو تخفيضه . والجزاءات التأديبية متعددة . ورغم اختلاف تعدادها وتصنيفها من قانون لآخر فانها تنحصر عادة في :

الانذار ، الوقف عن العمل ، الخصم من المرتب أو خفضه ، الحرمان من العلاوة مؤقتا أو نهائيا ، خفض الدرجة ، انتهاء الخدمة (١٨٧) .

ونستعرض فيما يلي بشيء من الايضاح العقوبات التأديبية المعتادة :

١- الإنذار :

وهو مجرد عقوبة أدبية تحمل معنى التنبيه واللوم معا ، وليس لها أثر مالي . والانذار هو أخف العقوبات التأديبية ، ولذا فهو يتناسب مع المخالفات اليسيرة . وتنص بعض القوانين على عدم جواز توقيع عقوبة الانذار على الموظف الا مرة واحدة في السنة . وذلك لأن الموظف الذي لا يجدي معه الانذار ويعود الى الاخلال بواجبات وظيفته ولما تمضي سنة على تحذيره بانذاره ، يلزم لردعه عقوبة أشد . ويقابل الانذار بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا عقوبتان في القانون المصري ، أولاهما أخف من الثانية وهما التنبيه واللوم (١٨٨) . وفي الامارات تقابله عقوبة واحدة هي العقوبة الأشد وهي اللوم (١٨٩).

٢ - الخصم من المرتب :

وهو جراء مالي من شأنه انقاص مقدار ما يتقاضاه الموظف من أجر . ولا شك أن الجزاء المالي يؤثر تأثيرا كبيرا على الموظف بل وأسرته اذا كان يعتمد في معاشه على راتبه ، وهذا هو الغالب . لذلك لا يجوز أن يتجاوز الخصم من المرتب ما يعادل أجر مدة معينة كشهرين في القانون المصري وقانون الامارات ، ولا مايجاوز حدا معيناً في الشهر كربع المرتب كما في القانون المصري ونصفه في قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات (١٩٠) .

(١٨٧) راجع المادة ٨٠ من قانون العاملين المصري، والمادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(١٨٨) راجع المادة ٢/٨٠ من قانون العاملين المصري.

(١٨٩) راجع المادة ٢/٦٩ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

(١٩٠) راجع المادة ٢/٦٩ من قانون الإمارات.

٣ - الوقف عن العمل :

الوقف عن العمل - كما سبق أن رأينا - هو منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه بصفة مؤقتة . والوقف عن العمل أنواع متعددة ، ومنه ما يعتبر عقوبة تأديبية في بعض القوانين كقانون العاملين المصري وقانون الخدمة المدنية بالامارات .

ولا تجاوز مدة الوقف كجزاء تأديبي حدا معيناً كسنة أشهر في القانون المصري وثلاثة أشهر في قانون الامارات . والغالب الذي يتفق وطبيعة الأمور أن يحرم الموظف من أجره طوال مدة الوقف لأنه لا يؤدي عملاً لكي يستحق عنه أجراً . غير أن بعض القوانين كالقانون المصري تحرم الموظف من نصف أجره فقط عن مدة الوقف ، وذلك مراعاة للظروف المعيشية لأسرة الموظف ولكفالة حد أدنى من الدخل لها .

وفي الامارات قد يكون الوقف بغير مرتب أو بنصف مرتب ، حسب تقدير السلطة التأديبية (١٩١) .

٤ - تأجيل موعد استحقاق العلاوة :

ويقصد بتأجيل موعد استحقاق العلاوة حرمان الموظف مؤقتاً من مقدار العلاوة الدورية التي كان يستحقها في تاريخ معين لو لم توقع عليه هذه العقوبة ، وذلك خلال بضعة شهور لا تزيد عن ثلاثة في القانون المصري . ولا يؤثر تأجيل موعد استحقاق العلاوة في موعد استحقاق العلاوة التالية . ولا وجود لهذه العقوبة بقانون الخدمة المدنية بالامارات .

٥ - الحرمان من العلاوة الدورية :

ومعنى الحرمان من العلاوة الدورية اسقاط حق الموظف فيها نهائياً وليس لبضعة شهور فقط كما في الحالة السابقة . وبذلك يتوقف مرتب الموظف عن الزيادة الدورية خلال العام الذي حرم من علاوته . فيقل مرتبه نتيجة لذلك عن مرتب نظرائه . وقد جعل القانون المصري من بين العقوبات التأديبية الحرمان من نصف العلاوة الدورية فحسب . أما قانون الامارات فقد نص على عقوبة الحرمان من العلاوة الدورية كلها .

(١٩١) راجع المادة ٦٩/٤ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

٦ - تأجيل موعد استحقاق الترقية :

ويقصد بتأجيل موعد استحقاق الترقية تأخير حصول الموظف على الدرجة التالية لدرجته في موعد استحقاقها حسب قواعد الأقدمية السارية ، وذلك للمدة التي تحدد في القرار التأديبي . وقد نص على هذه العقوبة التأديبية القانون المصري وجعل الحد الأقصى لمدة التأجيل سنتين . ولم ترد هذه العقوبة ضمن العقوبات التي نص عليها قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات .

٧ - خفض المرتب :

أي تقليل مقدار المرتب الذي يتقاضاه الموظف في حدود معينة تختلف من قانون لآخر . فقد يكون التخفيض في حدود مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف كما في قانون الامارات ، أو في حدود علاوة واحدة كما في القانون المصري . كما قد يكون التخفيض بمقدار نسبة معينة من الراتب كالربع مثلا لمدة لا تجاوز حدا معيناً ، وفي هذه الحالة الأخيرة على خلاف الحالتين السابقتين يكون تخفيض المرتب بصفة مؤقتة ولمدة محددة يعود بعدها مقدار المرتب سيرته الأولى . أما في الحالتين السابقتين فإن خفض المرتب لا يجبر إلا بعد الترقية والحصول على بداية مرتب الدرجة المرقى إليها .

٨ - خفض الدرجة :

ويقصد بخفض درجة الموظف الهبوط به إلى درجة أدنى من تلك التي يشغلها في درجات السلم الإداري . ويكون الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة ، وهو ما أخذ به قانون الامارات صراحة وقانون العاملين المصري حسب ما نعتقده وإن ورد النص مطلقاً (١٩٢). وذلك تفسيراً للنص في ضوء القانون المقارن ، ولصالح الموظف المذنب ، لأن الخفض لأكثر من درجة يعتبر جزاء بالغ القسوة . وإذا لم يكن الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة يتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة ، فهناك عقوبات تأديبية أخرى أشد قسوة يمكن توقيعها على الموظف .

أما فيما يتعلق بأقدمية الموظف في الدرجة المخفضة ومرتبة بعد خفض الدرجة فيختلف الحكم فيهما من قانون لآخر . ففي قانون العاملين المصري قضت المادة ٨٦ منه بأن تحدد أقدمية الموظف في الوظيفة الأدنى بمراعاة

(١٩٢) راجع عكس هذا الرأي : الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٣١٦ .

أقدميته السابقة فيها ، بالإضافة الى المدة التي قضاها في الوظيفة الأعلى ، مع الاحتفاظ له بأجره الذي كان يقاضاه عند توقيع الجزاء . ولا يجوز النظر في ترقيته الا بعد مضي سنة ونصف من هذا التاريخ . غير أن ذلك لا يمنع من استحقاق العلاوات الدورية المستقبلية المقررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها . وليس بقانون الامارات نص مماثل .

٩ - خفض الدرجة والمرتب :

وفي هذه العقوبة المزدوجة لا يتوقف الأمر عند حد خفض الدرجة ، وإنما يتجاوز الى خفض المرتب كذلك . وفي قانون العاملين المصري لا يحتفظ للموظف بأجره الذي كان يتقاضاه قبل توقيع الجزاء ، وإنما يخفض الأجر الى القدر الذي كان عليه قبل الترقية الى الدرجة التي خفضت . وهذا الجزاء المزدوج لا وجود له في بعض القوانين . وقد نصت عليه الفقرة الخامسة من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات .

١٠ - الإحالة الى المعاش :

وفي هذه الحالة تنهي الادارة خدمة الموظف وتحيله الى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد . أي قبل بلوغ الستين ، وهو سن المعاش المعتاد . وقد أخذ بهذه العقوبة القانون المصري بالنسبة للموظف الذي له مدة خدمة تسمح بتسوية معاشه ، وذلك مراعاة لطول مدة خدمة الموظف ، وتخفيفاً من وقع اصطلاح الفصل من الخدمة كعقوبة تأديبية ، رغم أن الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة مع حفظ الحق في المعاش لا يختلفان من حيث المضمون كجرائن تأديبيين . ولم ينص قانون الخدمة المدنية بالامارات على هذه العقوبة منفردة .

١١ - الفصل من الخدمة :

ومعناه عزل الموظف من وظيفته وانهاء خدمته . وقد يكون الفصل مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان منها كلياً أو جزئياً وهو ما تقضى به بعض القوانين صراحة . وقد نص قانون العاملين المصري على جزاء " الفصل من الخدمة " فحسب دون وصف أو اضافة ، وهذا يعنى الرجوع الى الأصل وهو الاحتفاظ بالحق في المعاش أو المكافأة ، لأن الحرمان منهما يعتبر عقوبة متميزة تضاف الى عقوبة الفصل ، ومثل هذه العقوبات لا يمكن أن يقضى بها

بغير نص صريح . وقد نصت الفقرة السادسة من المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات على عقوبة " الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة ، أو الحرمان من أيهما في حدود الربع " .

عقوبات شاغلي الوظائف العليا :

تقتصر الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على كبار الموظفين أو شاغلي الوظائف العليا عادة على نوعين من الجزاءات التأديبية فقط هي أخفها وأشدّها:

- أما الجزاء الأخف وهو الانذار ، فلكي يتناسب مع مكانة الموظف الكبير يتحلل أو ينقسم الى عقوبتين إحداهما أخف من الأخرى هما التنبيه واللوم في بعض القوانين ، كالقانون المصري ، ويستبدل به اللوم في قوانين أخرى كقانون الخدمة المدنية بدولة الامارات .

- وأما الجزاء التأديبي الأشد فهو انتهاء الخدمة اما بالاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة (١٩٣) .

ويرجع حصر عقوبات شاغلي الوظائف العليا في أدناها وأعلىها فقط الى تقدير المشرع ان القادة الاداريين يجب أن يكونوا قدوة حسنة لمروؤوسيهم ، وأن توقيع الجزاءات الوسطى عليهم كخفض الراتب أو الدرجة من شأنه تقليل اعتبارهم في نظر مروؤوسيهم مما يعوقهم عن القيام بدورهم الرئاسي على الوجه المناسب. وإذا ارتكب الموظف الكبير ذنباً يستحق عقوبة أشد من اللوم وأخف من العزل فلا يكون أمام السلطة التأديبية الا الخيار بين أمرين هما : اما التجاوز عن جسامه المخالفة والاكتفاء بتوجيه اللوم الى الموظف الكبير اذا كان ماضيه في الخدمة والأمل في مستقبله الوظيفي يوصيان بذلك ، واما تشديد العقاب والوصول به الى الفصل من الخدمة على اعتبار أن مكانة الموظف تزيد من جسامه خطئه فيصبح غير صالح للبقاء في منصبه القيادي .

وقد خالف قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة هذا الاتجاه ووضع عقوبة وسطى لشاغلي الوظائف العليا ، بين اللوم والفصل من الوظيفة ، هي عقوبة الوقف عن العمل بدون راتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

(١٩٣) راجع المادة ٨٠ فقرة ٢ من قانون العاملين المصري، والمادة ٦٩ في بندها الأخير وقد نصت على " الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما في حدود الربع " .

عقوبات الموظفين السابقين :

إذا كان الأصل أن توقع العقوبات التأديبية على الموظف أثناء الخدمة ، فإن ترك الخدمة لأى سبب من الأسباب عدا الوفاة - فى القانون المصرى - لا يمنع من التحقيق مع الموظف ومحاكمته عما ينسب اليه من مخالفات لم يمض على وقوعها خمس سنوات اذا كانت المخالفات المنسوبة اليه من تلك التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة أو التى تكون قد بدىء فى التحقيق فيها . والعقوبات التى يجوز توقيعها على من ترك الخدمة من الموظفين فى هذا القانون تقتصر على غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيها ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الذى كان يتقاضاه الموظف فى الشهر عند انتهاء الخدمة (١٩٤).

والمخالفات التى يعاقب عليها الموظف بعد ترك الخدمة فتتان (١٩٥) :

- مخالفات وقعت أثناء الخدمة ، سواء اكتشفت ولكن اجراءات التأديب بشأنها طالت الى ما بعد ترك الخدمة ، أم لم ينفذ أمرها - لسبب أو لآخر - الا بعد ترك الخدمة.

- مخالفات وقعت بعد ترك الخدمة كإفشاء أسرار العمل التى اطلع عليها الموظف أثناء الخدمة ، أو الحصول على مقابل ممن سبق أن أدى لهم بعض خدمات وظيفته قبل تركها ، سواء تنفيذا لواجبات هذه الوظيفة أو إخلالا بها .

وتتجاوز بعض القوانين - كقانون الخدمة المدنية بدولة الامارات - عن المخالفات التأديبية للموظف الذى ترك الخدمة من باب الغفران والعفو عما سلف . غير أنه من الأمور البديهة التى لا تحتاج الى نص أن هذه المخالفات اذا شكلت جرائم جنائية أو ترتبت عليها أضرار مالية ، فإن انتهاء الخدمة لا يمنع من مسئولية الموظف جنائيا أو مدنيا .

سقوط الدعوى التأديبية :

يقدر المشرع أنه ليس من الحكمة أن يظل سلاح العقوبة التأديبية مسلطا على رقبة الموظف المتهم مهما طال الزمن على ارتكاب المخالفة، وإنما يجب أن تسقط

(١٩٤) راجع المادة ٨٨ من قانون العاملين المصرى بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

(١٩٥) راجع : الدكتور عبد الفتاح حسن : القانون الإداري الكويتي - ص ٣٦٠.

الدعوى التأديبية أو حق السلطة التأديبية في توقيع العقاب بمرور مدة معقولة يحددها القانون . وذلك لكي لا يظل الموظف مهردا طوال حياته الوظيفية رغم أنه قد يثوب الى رشده ويتوب عن زلته ، وحتى تتيقظ الادارة وتسارع الى كشف ما يقع بها من مخالفات في الوقت المناسب وقبل سقوط حق التأديب.

وقد كانت مدة سقوط الدعوى التأديبية أو حق العقاب في قانون العاملين المصري قبل تعديله بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة هي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها ، أي المدتين أقرب (١٩٦). وبذلك كانت مدة السقوط في القانون المصري أقصر منها في قوانين أخرى كثيرة وتصل الى سنة واحدة من تاريخ علم الرئيس المباشر بها . ولعل ذلك كان يرجع الى رغبة المشرع في استقرار أوضاع الادارة بالاسراع في اتخاذ الاجراءات التأديبية أو إسقاط الحق فيها ، فضلا عن تفسيره للسكوت عن اتخاذ الاجراءات التأديبية طوال سنة كاملة رغم العلم بوقوع المخالفة بأنه تجاوز من الرئيس عن المخالفة لتقديره أن مصلحة العمل وظروف الموظف تقتضي ذلك ، وهو أمر جائز متروك للادارة . غير أن المشرع قد عدل عن هذا المسلك وجعل الدعوى التأديبية لا تسقط في جميع الحالات الا بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة . ولعله أراد بذلك أن يواجه حالة تقاعس الرئيس أو تواطئه مع الموظف المتهم بعد علمه بوقوع المخالفة فأطال المدة الى ثلاث سنوات ليزيد من احتمالات تحريك الدعوى التأديبية سواء بواسطة نفس الرئيس أو بواسطة رئيس جديد قد يخلفه . ولا بأس في هذا الاتجاه لمواجهة التزايد المستمر في الجرائم التأديبية . وينص القانون المصري على أنه " اذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية الا بسقوط الدعوى الجنائية " وذلك مراعاة للارتباط القائم بين الجريمتين الجنائية والتأديبية الناشئتين عن نفس الفعل الذي صدر عن الموظف .

وتنقطع مدة سقوط الدعوى التأديبية بأي اجراء يتخذ من اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة . وتسري المدة من جديد ابتداء من تاريخ آخر اجراء تأديبي . وذلك لأن اتخاذ أي اجراء من الاجراءات المشار اليها يدل على أن

(١٩٦) راجع المادة ٩١ من قانون العاملين المصري قبل تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة

١٩٨٣.

الادارة لم تشأ التجاوز عن المخالفة المرتكبة ، كما أنها لم تهمل أو تتراخى في اتخاذ اللازم نحو تأديب الموظف المتهم . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ولو لم يكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة " .

وقد رفعت المادة ٧٦ من قانون الخدمة المدنية بدولة الامارات مدة سقوط الدعوى التأديبية الى خمس سنوات فقضت بأن " يسقط الحق في اقامة الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة . وتنقطع المدة باجراءات التحقيق أو احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية ، وتسري من جديد من تاريخ آخر اجراء أأخذ في المخالفة . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة " .

آثار قرار التأديب :

يؤدي القرار التأديبي - في القانون المصري - الى جانب الأثر الفوري المباشر المتمثل في مضمونه كالحرمان من العلاوة أو خفض الدرجة الى عدم جواز النظر في ترقية الموظف الموقع عليه الجزاء الا بعد انقضاء مدة تتراوح بين شهور وسنوات وتتزايد مع جسامة الجزاء التأديبي . فهذه المدة بالنسبة لجزاء الخصم من المرتب مثلاً لا تزيد في العادة عن بضعة أشهر ، وتصل الى سنة أو أكثر اذا كان الجزاء الموقع هو تخفيض الدرجة . وفي حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا يجوز النظر في ترقية الموظف طول مدة التأجيل أو الحرمان (١٩٧) ، وتحسب فترات التأجيل من تاريخ توقيع العقوبة .

وفضلاً عن ذلك فإن توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف قد يؤدي الى حرمانه من بعض الفرص التي كان يمكن أن تتاح له ، وذلك كالاختيار لشغل بعض المناصب الرئاسية أو القيادية والترقية بالاقتيار . كما أنه يؤثر عادة في التقرير السنوي الذي يضعه الرئيس الإداري عن الموظف .

محو العقوبات التأديبية :

تقضي قوانين الموظفين الحديثة بمحو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء مدد معينة - تتراوح بين بضعة أشهر ويضع سنين - دون

(١٩٧) راجع المادتين ٨٦، ٨٥ من قانون العاملين المصري.

أن توقع خلالها على الموظف أي عقوبة تأديبية . ويترتب على محو الجزاء التأديبي اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، ورفع أوراق الجزاء وكل ما يتعلق به أو يشير إليه في ملف الخدمة . غير أن محو الجزاء لا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له . ويتم المحو بقرار من الإدارة إذا رأت من التقارير المقدمة عن الموظف أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين (١٩٨) .

ولا شك في فائدة محو العقوبات بالنسبة للعائدين الى رشدهم من الموظفين الذين سبق عقابهم تأديبيا . فهو نوع من قبول التوبة لمن أقطع عن الخطأ، يفتح أمامه باب الأمل من جديد في مستقبل وظيفي لا تشوبه شائبة أو تدنسه نقط سوداء . وفي ذلك راحة نفسية للموظف لها أثرها على حسن عمله وانتظام حياته الوظيفية . كما أن الله سبحانه وتعالى يقبل التوبة من عباده التائبين ، فكيف بولاة الأمور من الناس أن يرفضوها.

المبحث الثالث السلطات التأديبية

الأصل أن حق تأديب الموظف يعود الى الإدارة التي يعمل بها ، لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية . والإدارة هي الجهة المسؤولة عن انجاز

(١٩٨) راجع المادة ٩٢ من قانون العاملين المصري، والمادة ٨٨ من القانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية تطبيقا لهذه المادة بأن " الآثار التي تترتب على محو الجزاء هي اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل. فهو لا يزول بالنسبة إلى الماضي ولا ما ترتب عليه، ولكن تطوى صفحته وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل. وذلك حتى لا يترك الجزاء أثرا غير مباشر في وزن العامل مستقبلا إذا ما أريد تقدير كفايته أو ترشيحه لمنصب معين مثلا. ومن ثم فليس معنى محو الجزاء إعادة الحال إلى ماكانت عليه قبل توقيعه. فالمحو ليس سحبا للجزاء الذي يعدم القرار المسحوب وما ترتب عليه من آثار من يوم صدوره. ولذلك فإنه ليس من آثار محو الجزاء إذا ما كان بالخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة أو خفض المرتب إعادة الحال إلى ماكانت عليه وذلك برد الخصوم من المرتب أو منح العلاوة المحروم منها أو منح المرتب كاملا بدون خفض اعتبارا من تاريخ محو الجزاء.

راجع الدعوى رقم ٢٧٨ لسنة ٣٤ ق، الصادر الحكم فيها بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨.

المهام المعهود بها اليها ، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها . لذلك فمن الأمور المنطقية أن تتولى هذه الجهة مراقبة أعمالهم وكشف أخطائهم والتصرف ازاءها . فهي التي تقدر أكثر من غيرها الظروف المحيطة بالمخالفات الادارية والجزاءات المناسبة لها . وقد ترى من الأوفى التجاوز عن المخالفة رغم ثبوتها وحفظ التحقيق فيها اذا قدرت في ضوء ملابساتها أن مصلحة العمل تقتضي ذلك . لذا يجب أن يكون للادارة - كحد أدنى من السلطة التأديبية - حق مواجهة المخالفات اليومية اليسيرة بسرعة وحزم ، وأن يكون لها رأي في المخالفات الكبيرة التي قد يخرجها القانون عن اطار اختصاصها . ويقصد بالادارة في مجال التأديب الجهة الادارية التي يعمل بها الموظف فعلا ، لأن العقاب مرتبط بما يقع أثناء العمل . لذلك فان الادارة المختصة بالتأديب في حالة النذب أو الاعارة أو التكليف هي الجهة المنتدب اليها الموظف أو المعار اليها أو المكلف بها ، لأنها الجهة التي وقعت فيها المخالفة (١٩٩) .

غير أن الرئيس الاداري وهو يمارس سلطته التأديبية على مرؤوسيه يمثل الخصم والحكم في نفس الوقت ، وقد يجانب الصواب أو يجافي العدل فيما يصدر من قرارات تأديبية. لذلك يجوز في بعض البلاد - أهمها تلك التي تأخذ بنظام القضاء الاداري المستقل - الطعن في هذه القرارات والغاؤها لعدم المشروعية . ولذلك أيضا قد تعهد قوانين الموظفين بمهمة تأديبهم - كليا أو جزئيا - الى مجالس تأديب يدخل في تشكيلها عنصر قضائي كما هو الحال في دولة الامارات ، أو توكل ذلك الى محاكم تأديبية تمارس هذا الاختصاص الى جانب جهات الادارة المعنية كما هو الشأن في مصر .

وفي مصر يوزع قانون العاملين سلطة تأديب الموظفين بين القادة الاداريين والمحاكم التأديبية . فلشاغلي الوظائف العليا وهم كل من يشغل درجة وكيل وزارة أو الدرجة الممتازة أو العالية أو درجة مدير عام - كل في حدود اختصاصه - حفظ " التحقيق " أو توقيع جزاء الانذار ، أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما . وللرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة - كل في حدود اختصاصه - حفظ التحقيق أو توقيع جزاء

(١٩٩) راجع المادة ٨٢/٤ من قانون العاملين المصري.

الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز خمسة عشر يوما في السنة ، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام . وتخضع القرارات التأديبية الصادرة من هؤلاء للسلطة الرئاسية للوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص . ويجوز لهؤلاء توقيع كافة الجزاءات في اطار اختصاصهم باستثناء خفض الأجر أو الدرجة أو خفضهما معا أو الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة . أما هذه الجزاءات ، وسائر الجزاءات التأديبية الأخرى من باب أولى فتختص بتوقيعها المحاكم التأديبية (٢٠٠) .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة للوزير سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في الفقرات (٣،٢،١) من المادة (٦٩) وهي الانذار ، والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة الدورية ، على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة فقط ، ويكون قراره في ذلك مسببا. أما الجزاءات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من مجلس التأديب (٢٠١) .

ويشكل مجلس التأديب لموظفي الحلقة الأولى من أحد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا رئيسا ، وعضوين يعينهما مجلس الوزراء . أما مجلس التأديب لموظفي الحلقتين الثانية والثالثة فيشكل برئاسة أحد القضاة يختاره وزير العدل ، وعضو من دائرة شئون الموظفين يختاره مجلس الخدمة المدنية ، وعضو من الوزارة التي وقعت فيها المخالفة يختاره وزيرها .

ولا يجوز أن تقل درجة عضو مجلس التأديب عن درجة الموظف المحال الى المحاكمة. وتقام الدعوى التأديبية على موظفي الحلقة الأولى باذن من رئيس مجلس الوزراء ، وعلى موظفي الحلقتين الثانية والثالثة باذن من الوزير المختص (٢٠٢) .

المبحث الرابع الضمانات التأديبية

يتمتع الموظف في مجال التأديب بعدد من الضمانات التي لا بد منها لتأمين عدالة العقوبة التأديبية وبث الطمأنينة في نفس المتهم . وأهم هذه الضمانات

(٢٠٠) المادة ٨٢ من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢٠١) المادة ٧٠ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

(٢٠٢) المواد ٧٥، ٧٤، ٧٣، ٧٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

اجراء التحقيق ، وحق الدفاع ، وتسبب الجزاء (٢٠٣) ، وجواز الطعن فيه أو التظلم منه . ونعرض فيما يلي لكل من هذه الضمانات :

١ - اجراء التحقيق :

التحقيق هو تحرى الحقيقة في التهمة الموجهة الى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها. ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليما عادلا الا اذا قام على أساس معلومات صحيحة صادقة ، لذلك قضت قوانين الموظفين بأنه لا يجوز توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف الا بعد التحقيق معه . ويعتبر التحقيق بهذا المعنى من أهم ضمانات الموظف التي تقيه من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكذب .

وتستلزم بعض القوانين أن يتم التحقيق مع الموظف كتابة ، لأن الكتابة تكون في العادة أكثر انضباطا وأدق تعبيرا ، وأيسر مراجعة وأكبر تأكيدا. من ذلك قانون الخدمة المدنية في دولة الامارات ، حيث نص في المادة ٦٥ منه على أنه " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف الا بعد اجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه " ويجعل قانون العاملين المصري في المادة ٧٩ منه كتابة التحقيق هي القاعدة ، ولكنه يجيز التحقيق الشفهي بالنسبة لجزائي الانذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام . على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء . وذلك من باب التيسير على الادارة لأن هذين الجزائين من الجزاءات اليسيرة كثيرة التطبيق عملا. وتجيز بعض القوانين (٢٠٤) أن يكون التحقيق كتابة دون ضابط يبين متى يكون التحقيق كتابة ومتى يكون شفاهة . وهذا الاتجاه منتقد اذ لا يتصور توقيع عقوبة تأديبية شديدة كعقوبة الفصل من الخدمة أو تخفيض الدرجة مثلا دون تحقيق مكتوب . وحبذا لو فسرت الادارة النص في مثل هذه الحالة على ضوء موقف قانون العاملين المصري وقصرت التحقيق الشفهي على الجزاءات اليسيرة دون الكبيرة التي تستدعي بطبيعتها أن يكون التحقيق بشأنها مكتوبا . وذلك ليس فقط كضمانة للموظف وانما كوسيلة لاثبات أعمال الادارة في وثائق يسهل الرجوع اليها. وبذلك تستطيع الادارة معالجة ما قد يعتري التشريع من نقض أو هفوات عن

(٢٠٣) راجع المادة ٧٩ في قانون العاملين المصري

(٢٠٤) راجع المواد ٥٥ و٥٦ و٥٧ و٦٦ من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي.

طريق أعرافها المفسرة للنصوص . والكل يعترف بمشروعية العرف المفسر والزام قواعده .

ومن القواعد العامة المقررة في المواد العقابية - الجنائية منها والتأديبية - دون حاجة الى نص ، أن للمتهم حق الاطلاع على التحقيق والحصول على صورة منه (٢٠٥) . وهذا الحق يرتبط بحق الموظف في الدفاع عن نفسه ، لأنه لا يحسن القيام بذلك الا بعد الاطلاع على التحقيق وما ينطوي عليه من اتهامات ومعلومات . لذلك تقضي بعض القوانين بإبلاغ الموظف المتهم بصورة مما قدم الى مجلس التأديب قبل موعد المحاكمة بأسبوع على الأقل .

ويكون التحقيق بحضور الموظف الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيابه . ومن أمثلة الحالات التي تقتضي مصلحة التحقيق فيها أن يجري في غياب الموظف المتهم حالة سماع الشهود ، لكي لا يتأثروا في شهادتهم بوجوده أو يجدوا حرجا في الادلاء بها بصراحة . غير أن التحقيق الغيابي يجب ألا يحرم الموظف المتهم من حق في إبداء أقواله وتحقيق دفاعه . لذلك فان التحقيق لا يمكن أن يكون كله غيابيا .

٢ - حق الدفاع :

لا يملك توقيع العقاب بلا دفاع غير الله سبحانه ، لأنه تعالى عالم الغيب والشهادة ذو العدل المطلق . أما أولياء الأمور من الناس فعلمهم محدود واحاطتهم بالأشياء ناقصة . لذلك فمن القواعد الأساسية في أصول المحاكمات البشرية بأنواعها أن للمتهم حق الدفاع عن نفسه في التهم الموجهة اليه (٢٠٦) . وأخذا بهذه القاعدة تقضي قوانين الموظفين بأنه لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف الا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه (٢٠٧) . وذلك لأن الاتهام قد

(٢٠٥) المادة ٨١ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢٠٦) تنص المادة ٦٩ من دستور جمهورية مصر العربية على حق الدفاع. وصيغتها كالآتي " حق الدفاع اصالة أو بالوكالة مكفول. ويكفل القانون لغير القادرين ماليا وسائل الإلتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم ". وتنص المادة ٢٨ من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة على أنه للمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة...".

(٢٠٧) راجع المادة ٧٩ من قانون العاملين المصري والمادة ٦٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

يكون باطلا من أساسه لأن الجريمة لم تقع أصلا أو وقعت بفعل شخص آخر. وقد يكون لدى الموظف من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المسؤولية أو يخفف عنه العقاب . وخير من يستطيع بيان هذه المسائل هو المتهم نفسه لأنه صاحب المصلحة الأول في ذلك . ومن الظلم البين توقيع أي عقوبة على الموظف دون سماع أقواله والتحقق من صحة ما يبيده من دفاع ، لأن سلطة التأديب قد يغيب عنها ما يجعل قرارها بعيداً عن العدالة مجانباً للصواب .

ولكي يتمكن الموظف المتهم من ممارسة حقه في الدفاع ممارسة حقيقية فعالة يجب على الإدارة مراعاة الأمور الآتية :

- يجب بدء اجراءات التأديب باحاطة الموظف علما بالتهمة المنسوبة إليه ، وأدلة الاتهام المستند اليها ، مع اظهار نية الادارة في معاقبته تأديبيا بعد التأكد من ثبوت مسئوليته . وهذا الأمر يعد من البديهيّات لأن محل الدفاع أو موضوعه هو الرد على الاتهامات الموجهة وأدلتها .
- يجب السماح للموظف بإبداء ما يشاء من أوجه الدفاع عن نفسه ، شفاهة أو كتابة بحرية تامة ، ودون أي تأثير مادي أو معنوي يمكن أن يعوقه عن ذلك ، ولو كان من شأن ما يبيده اثارة مسئولية بعض كبار القادة الإداريين وتوسيع دائرة التحقيق .
- يجب السماح للموظف باصطحاب محام للدفاع عنه إذا طلب ذلك ، إذ ليس كل موظف يحسن الدفاع عن نفسه واظهار دلائل براءته أو أسباب اعفائه من المسئولية أو تخفيفها . ويكفي للتدليل على صحة ذلك ما روي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم من أنه قال " إنما أنا بشر ، وانكم تختصمون إلي ، ولعل بعضكم أن يكون ألحن بحجته من بعض فأقضى له بنحو ما سمعت ، فمن قضيت له بحق أخيه فانما أقطع له قطعة من النار " (٢٠٨) .

٣ - تسبیب القرار التأديبي :

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اصدار القرار . وليس المقصود بتسبیب القرار التأديبي أن يكون له سبب ، إذ

(٢٠٨) متفق عليه.

أن كل قرار صحيح يجب - دون حاجة الى نص - أن يكون له سبب مشروع ،
وانما المقصود بتسبيب القرار التأديبي وجوب ذكر سببه في صلب القرار ذاته ،
وذلك ببيان العقوبة الموقعة والمخالفة التي كانت سببا لها . والأصل أن الإدارة
ليست ملزمة بذكر سبب قرارها ، لوجود قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار
إداري سببا مشروعاً ، وعلى من يدعي العكس يقع عبء الإثبات . ووجوب
تسبيب القرار يفترض ويستلزم بالتبعية أن يكون القرار مكتوباً . ويؤدي عدم
ذكر السبب رغم وجوبه قانوناً إلى بطلان القرار لعيب في شكله . ويعتبر ذكر
السبب في الجزاء التأديبي ضماناً للموظف لأنه ييسر الرقابة على القرار خاصة
الرقابة القضائية في البلاد التي تسمح قوانينها بقضاء الالغاء (٢٠٩).

٤ - الطعن في القرارات التأديبية :

إن حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد
بصفة عامة (٢١٠) . ومن أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة
التأديب حق الطعن القضائي في القرارات التأديبية الموقعة عليه . وذلك لأن
القضاء بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات
من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة الى الجزاء التأديبي الموقع ويحقق ما
يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء .

والأصل أن من حق الأفراد أيضاً أن يتظلّموا من القرارات الإدارية إلى الإدارة
للمطالبة بإعادة النظر فيها ومراجعتها في ضوء ما يدعونه من عيوب تتصل بها
وتقوم الإدارة بفحص التظلم والرد عليه اما صراحة بقبوله أو رفضه ، واما
ضمناً بسكوتها عن الرد عليه خلال شهرين ، مما يعني رفض التظلم والتمسك
بقرينة الصحة الملازمة لكل قرار اداري . ويكون التظلم في بعض الأحوال
وجوباً لفتح باب الطعن القضائي . من ذلك ما قضت به الفقرة (ب) من المادة

(٢٠٩) راجع نص المادة ٧٠ والمادة ٨٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات.

(٢١٠) تقضي المادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية بأن " التقاضي حق مصون
ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكف الدولة تقريب
جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا . ويحظر النص في القوانين على
تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء " وتنص المادة ٤١ من الدستور المؤقت
لدولة الإمارات على أنه " لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك
الجهات القضائية من امتحان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب " .

الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بخصوص القرارات التأديبية وقرارات التعيين والترقية ومنح العلاوات والاحالة الى المعاش أو الاستيداع والفصل بغير الطريق التأديبي . غير أن حق التظلم كضمانة للموظف لا يعادل حق الطعن القضائي ، لأن الادارة تمثل في التظلم في نفس الوقت دور الخصم والحكم .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نصت المادة ٨٤ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي على أنه " يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون مرتب ، أو خفض المرتب أو الدرجة أو خفضها معا ، أو الفصل من الوظيفة أمام الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا . وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة . ولا يجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة من كان عضوا في مجلس التأديب . ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيا " .

ويلاحظ على هذه المادة مايلي :

١- أنها تتعلق بالقرارات الصادرة من مجالس التأديب فقط وليس بالقرارات التأديبية الصادرة من الوزير المختص على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة بشأن توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة الدورية ، طبقا لنص المادة ٧٠ من القانون .

٢- أنها تجيز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع العقوبات الأشد فقط وهي الوقف عن العمل بغير مرتب ، وخفض المرتب أو الدرجة أو خفضهما معا ، والفصل من الخدمة . وبالتالي فلا يجوز التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة ، سواء أصدرت هذه العقوبات من الوزير المختص على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة ، أم صدرت من مجلس التأديب على موظفي الحلقتين المذكورتين أو على موظفي الحلقة الأولى .

٣- أن المدة التي يجوز التظلم فيها هي ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة .

٤- أن الأمر لا يتعلق بتظلم اداري رغم استخدام لفظ التظلم ، وانما هو طعن قضائي .

٥- أنه لا يجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة التي تنظر الطعن في الجزاء التأديبي من كان عضوا في مجلس التأديب الذي أصدره . وهذا أمر منطقي لضمان الحيطة والموضوعية باستبعاد من سبق أن اتخذ موقفا في القرار المطعون فيه .

٦- أن الحكم الصادر في هذا الطعن من الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا يعتبر نهائيا فلا يجوز الطعن فيه أمام أي جهة قضائية أخرى . وهو أمر طبيعي نظرا لصدوره من أعلى جهة قضائية بالدولة .

ويعترف القانون المصري للموظف بحق التظلم من القرارات التأديبية وحق الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة . فتنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على أن تختص محاكمه دون غيرها بالفصل في المسائل المتصلة بشئون الموظفين (٢١١) .

الفصل التاسع

انتهاء خدمة الموظف

تنتهي خدمة الموظف بانقضاء مدة محدودة لا تجاوز في العادة أربعين عاما . ولا غرابة في ذلك ، وكل شيء في الحياة موقوت بأجله ، وتلك سنة الله في خلقه وهو القائل " وتلك الأيام نداولها بين الناس " ، ويفقد الموظف صفته كموظف عام وما كانت تستتبع من آثار أهمها حقه في المرتب . وينتهي حق الموظف في المرتب من تاريخ قيام سبب انتهاء الخدمة في الحالات التي تنتهي الخدمة فيها بقوة القانون كحالة بلوغ سن التقاعد ، أو من تاريخ ابلاغ الموظف بقرار انتهاء الخدمة في الحالات التي تنتهي الخدمة فيها بصدور قرار اداري بذلك كما في حالة قبول الاستقالة صراحة ، أو من تاريخ الوقف الاحتياطي اذا حكم بفصل الموظف وكان موقوفا عن العمل . وقد يستحق الموظف معاشا اذا توافرت فيه شروط استحقاقه ، والا استحق مكافأة نهاية الخدمة ، وذلك ما لم يحرم الموظف كليا أو جزئيا من المعاش أو المكافأة كعقوبة تأديبية مع الفصل من الخدمة .

ومن أسباب انتهاء الخدمة ما يمنع من اعادة تعيين الموظف السابق ، سواء بصفة دائمة كما في حالة الاحالة الى التقاعد ، أو بصفة مؤقتة كما في حالة الفصل التأديبي . وتتعدد أسباب انتهاء الخدمة في الوظائف العامة (٢١٢) . ونوالي فيما يلي دراستها على الترتيب التالي :

- بلوغ سن التقاعد .
- عدم اللياقة الصحية .
- الاستقالة .
- الفصل التأديبي .
- الفصل لعدم الثقة .

(٢١٢) راجع المادة ٩٤ من قانون العاملين المصري .

- الفصل لنقص الكفاءة .

- فقد الجنسية .

- الحكم على الموظف جنائيا .

- الغاء الوظيفة .

- الوفاة .

١ - بلوغ سن التقاعد :

تتفق قوانين الموظفين في العالم على وجوب تحديد سن معينة يتقاعد الموظف ببلوغها ويترك الخدمة . وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة باستبدال الشباب بالشيوخ من الموظفين ، واشفاق على الموظفين باعفائهم من جهد الوظيفة في شيخوختهم . وذلك لأن الانسان مع الكبر وتقدم السن يصاب بالضعف والوهن في جسمه وفكره ، فيصير من بعد قوة إلى ضعف وشيية، ويرد الى أرذل العمر لكي لا يعلم من بعد علم شيئا .

وتختلف القوانين فيما بينها في تحديد سن التقاعد أو الاحالة الى المعاش . وان كان أغلبها يحدده بالسنتين كما في القانون المصري وقانون الامارات (٢١٣) . ويستثنى القانون أحيانا بعض فئات الموظفين فيرفع سن التقاعد بالنسبة لهم بمقدار معين كما هو الشأن بالنسبة لأئمة المساجد وموظفيها في مصر، وأساتذة الجامعات في سوريا، وكما هو الحال بالنسبة لمن لا يزال يعول أولادا في فرنسا. وتجيز بعض القوانين مد خدمة الموظف بعد بلوغ سن التقاعد بقرار من السلطة المختصة، بما لا يجاوز بضع سنين . أما قانون العاملين المصري فينص على أنه لا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة . ولعل ذلك يرجع الى كثرة عدد الموظفين عن الحاجة في أغلب الادارات المصرية .

ولعل هذا هو الذي دفع المشرع مؤخرا الى اجازة احالة العامل الى المعاش بناء على طلبه قبل بلوغه السن القانونية على ألا يقل سن الطالب عند تقديم الطلب عن خمسة وخمسين سنة ، وألا تكون المدة الباقية لبلوغه سن الإحالة إلى المعاش أقل من سنة . كما أجاز المشرع - أكثر من ذلك - إحالة العامل الذي

(٢١٣) راجع المادة ٩٥ من قانون العاملين المصري والمادة ٨٩ من قانون الخدمة المدنية بالإمارات.

تقل سنه عن ٥٥ إلى المعاش بناء على طلبه إذا قام بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات الانتاجية وذلك رغبة في تشجيع هذه المشروعات (٢١٤). وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تنص المادة ٩٠ من قانون الخدمة المدنية على أنه " لا يجوز مد خدمة الموظف بعد بلوغ السن المقررة في البند الأول من المادة السابقة الا بموافقة مجلس الوزراء ، بعد أخذ رأي مجلس الخدمة المدنية لمدة لا تجاوز خمس سنوات " . وتضيف المادة ٩٤ أنه " يجوز ابقاء الموظف بعد انتهاء خدمته لمدة لا تجاوز شهرا واحدا لتسليم ما في عهده . ولا يجوز مد هذا الميعاد إلا بقرار من الوزير المختص، ولمدة لا تتجاوز شهرين اذا اقتضت الظروف ذلك . وتصرف للموظف عن مدة التسليم مكافأة تعادل مرتبه " . وهذه المادة لا يقتصر تطبيقها على حالة بلوغ سن التقاعد ، وانما تنطبق في جميع حالات انتهاء الخدمة أيا كان سببها، مادام تطبيقها ممكنا من الناحية العملية . وهو لا يكون كذلك بطبيعة الحال اذا كان سبب انتهاء الخدمة هو الوفاة أو عدم اللياقة الصحية بدرجة لا تسمح بالاستمرار في العمل ولو مؤقتا . وبلوغ سن التقاعد تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون . ويعتبر القرار الصادر بالاحالة الى التقاعد أو المعاش قرارا كاشفا وليس منشئا لوضع قانوني جديد . ويصرف للموظف راتبه الى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته ببلوغ سن المعاش .

٢ - عدم اللياقة الصحية :

يستلزم أداء الخدمة الوظيفية أن يتمتع الموظف بحد أدنى من اللياقة الصحية حتى يتمكن من النهوض بأعبائها . وفي ذلك مراعاة للمصلحة العامة وحفاظ على مصلحة الموظف في نفس الوقت . وتثبت عدم اللياقة للخدمة صحيا بقرار من الهيئة الطبية المختصة ، يصدر بناء على طلب الموظف نفسه أو الجهة الادارية المختصة . ولا يجوز إنهاء خدمة الموظف قبل نفاذ الاجازات المرضية والاعتيادية المستحقة له ، إلا بموافقة . والأصل أن تنتهي خدمة الموظف من تاريخ صدور قرار بإنهاء الخدمة من السلطة الإدارية استنادا الى قرار الهيئة الطبية المختصة بعدم اللياقة الصحية . وذلك الا اذا حدد القانون تاريخا آخر .

(٢١٤) المادة ٩٥ مكررا و٩٥ مكررا (١) من قانون العاملين، المضافة بالقانون رقم ١٥

لسنة ١٩٨٢.

ويستحق الموظف راتبه إلى تاريخ ابلاغه بقرار انتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية . وتنص المادة ٩٩ من قانون العاملين المصري على أنه " في حالة الفصل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الأجر كاملاً أو منقوصاً حسب الأحوال لغاية استنفاد إجازاته المرضية أو إحالته إلى المعاش بناء على طلبه " .

٣ - الاستقالة :

الاستقالة هي إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو لاتخاذ موقف معيناً يعتبره القانون بمثابة طلب استقالة .

والاستقالة حق للموظف يقابل حقه في العمل . إذ ليس من العدل أن يجبر الموظف رغم أنفه على الاستمرار في عمل يرغب عنه ، كما كان يحدث أيام السخرة . غير أن استقالة الموظفين يمكن أن تؤثر في المرافق العامة وتخل بمبدأ دوام سيرها بانتظام واضطراب ، خاصة إذا حدثت في وقت غير مناسب ، وقبل أن تستعد الإدارة لشغل الفراغ الذي ينتج عنها . لذلك حاول القضاء الإداري الفرنسي التوفيق بين المصلحة الخاصة المتمثلة في حق الموظف في الاستقالة والمصلحة العامة المتعلقة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراب . وذلك عن طريق إلزام الموظف المستقيل بالاستمرار في عمله إلى أن تقبل الاستقالة من ناحية ، وإلزام الإدارة بأن تصدر قرارها بالرد على طلب الاستقالة خلال شهر من تاريخ تقديمه من ناحية أخرى . وقد تبني المشرع الفرنسي هذا الحل في قانون الموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ . كما حرم المشرع الفرنسي الاستقالة الجماعية لخطورتها وعاقب عليها جنائياً في المادة ١٢٦ من قانون العقوبات . وعاقب عليها القانون الجنائي المصري أيضاً إذا اتخذت ستارا لاختفاء الاضراب بأن تمت باتفاق سابق على ترك العمل أو بهدف مشترك ، حسبما قضت به المادة ١٢٤ من قانون العقوبات . وذلك فضلاً عن إمكان اعتبارها جريمة تأديبية إذا توافرت أركانها .

والاستقالة نوعان استقالة صريحة وأخرى ضمنية :

(١) الاستقالة الصريحة :

الاستقالة الصريحة هي الطلب الذي يتقدم به الموظف معبراً عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية .

وقد كان القضاء المصري قبل نشأة مجلس الدولة عام ١٩٤٦ يعتبر علاقة الموظف بالحكومة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد اجازة الأشخاص الواردة في المواد من ٤٠١ الى ٤١٨ من القانون المدني القديم . وطبقا لهذه القواعد يحق للموظف فسخ العقد بالاستقالة متى يشاء بشرط ألا يحدث ذلك في وقت غير لائق ، وإلا كان ملزما بالتعويض . غير أن القضاء عدل عن هذا الاتجاه فيما بعد، على أساس أن علاقة الموظف تنظيمية يحكمها القانون ويراعي فيها جانب المصلحة العامة الذي تمثله الحكومة . وقد أقر المشرع المصري هذا الاتجاه مقتفيا أثر المشرع الفرنسي . وذلك في قوانين الموظفين المتلاحقة التي بدأت بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وأخيرا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٩٧ منه . ويشترط لكي تكون الاستقالة سببا في انتهاء الخدمة (٢١٥) ، توافر الشروط الآتية:

١- أن تكون الاستقالة مكتوبة . وذلك لسهولة اثباتها ، ولتنبيه الموظف الى خطورة مايقدم عليه اذا كان مندفعاً تحت تأثير نزوة طائشة أو غضبة طارئة . ويجب أن يكشف طلب الاستقالة بوضوح عن رغبة الموظف في ترك الخدمة نهائيا .

٢- أن تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط ، وإلا اعتبرت كأن لم تكن، إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابة الموظف إلى طلبه . وذلك لأن القيد الذي تقيد به الاستقالة ، أو الشرط الذي تعلق عليه يعتبر مرتبطا بها ارتباطا لا يقبل التجزئة. وهذا الأمر يحتاج الى شيء من الدقة في التطبيق . فاذا طلب الموظف الاستقالة بشرط ترقيته بالاختيار قبل انتهاء خدمته . ففي هذه الحالة لا يمكن قبول استقالته الا مع ترقيته بالاختيار إلى الدرجة الأعلى . أما إذا طلب الموظف الاستقالة مالم ينقل إلى وظيفة أخرى معينة، فإن طلب الاستقالة هنا يعتبر كأن لم يكن ، ولا يجوز للادارة في هذه الحالة قبول استقالته مدعية الاستجابة لرغبته لأنها قررت عدم نقله وهو يطلب الاستقالة في حالة عدم النقل . لا يجوز ذلك لأن طلب الموظف في الحقيقة هو النقل الى وظيفة معينة ، وإجابته إلى طلبه

(٢١٥) راجع المادة ٩١ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

تعني نقله الى هذه الوظيفة ، وبنقله تنتهي شكواه ولا يكون راغبا في ترك الخدمة حسب الطلب الذي تقدم به . وذلك فضلا عن احتمال أن يتعلق الأمر بمجرد تهديد بترك الخدمة دون رغبة حقيقية فيها .

٣- ألا تكون قد اتخذت ضد الموظف اجراءات تأديبية لم تنته بعد . فاذا كانت مثل هذه الاجراءات قد بدأت فلا تقبل الاستقالة وفقا لقانون مصر والامارات (٢١٦) ، الا اذا انتهت بغير الفصل من الخدمة أو الاحالة الى المعاش في قانون العاملين المصري . والقصد من ذلك هو ألا يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة اذا كانت الجريمة التأديبية المتهم فيها من الجسامة بحيث تستحق عقوبة الفصل من الخدمة . واذا كان الفصل من الخدمة والاستقالة يشتركان في أنهما يؤديان الى إنهاء خدمة الموظف ، فان آثارهما تختلف مع ذلك من حيث مدى الحقوق التي ترتب للموظف أو الفرص التي تتاح له بعد ترك الخدمة . ولا تشترط بعض القوانين مثل هذا الشرط ، وتترك الأمر تقديرية للإدارة التي قد ترى من المناسب لمصلحة العمل في ظروف معينة الاكتفاء بانتهاء خدمة الموظف بقبول استقالته بدلا من الاستمرار في الاجراءات التأديبية . وذلك اما لتقديرها كفاية ترك الخدمة بهذه الوسيلة كجزاء لما ارتكب الموظف من مخالفات تأديبية ، واما لأن مصلحة العمل تقتضي اغلاق ملف التحقيق ووضع حد لإجراءات التأديب .

٤- ألا يقدم طلب الاستقالة تحت تأثير اكراه مادي (٢١٧) ، كما إذا أجبر رجال الشرطة الموظف تحت تأثير التعذيب على تقديمه . أما الإكراه الأدبي أو المعنوي فلا يؤثر دائما في سلامة الاستقالة لأن الأمر يتعلق بعمل الموظف ومصدر رزقه وهو " أعظم اعتبارا من مجرد الخجل أو الإفراط في احترام الآخرين أو الرضوخ لتأثير اكراههم الأدبي . ولا يعد اكراهها أن يخير الموظف بين الاستقالة أو اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده ، فيقدم الاستقالة خشية التأديب ، لأنه إذا كان واثقا من براءته مما هو منسوب

(٢١٦) المادة ٧٨ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢١٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ٩ يونيه عام ١٩٧٢ في القضية رقم ٤٣ لسنة ١٩ القضائية.

إليه من تهم ، فمن المنطق ألا يستقيل ويثبت بالأدلة هذه البراءة . أما إذا كان مذنباً وفضل الاستقالة على العقاب وسوء السمعة ، فإنه يكون قد اختار أهون الضررين من وجهة نظره ، وهو صاحب الشأن في هذا الخيار .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث لها بأنه " ومن حيث أن طلب الاستقالة باعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب أن يصدر برضاء صحيح ، فيفسده ما يفسد الرضا من عيوب ، ومنها الإكراه إذا توافرت عناصره ، بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة بعثتها الإدارة في نفسه دون حق وكانت قائمة على أساس ، بأن كانت ظروف الحال تصور له خطراً جسيماً محدقاً يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال ، ويراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه الإكراه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته (٢١٨) " .

٥- ألا يرجع الموظف عن طلب الاستقالة من وقت تقديمها إلى حين قبولها . وذلك لأنه إذا صدر قرار الإدارة بقبول الاستقالة بعد رجوع الموظف عن طلبه ، فإن قرار الإدارة يكون باطلا لعدم قيامه على سبب يبرره .

٦- أن يستمر الموظف مقدم الاستقالة في عمله إلى أن تقبل الاستقالة صراحة أو ضمناً بمضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها . ولا يعتد بمضي هذه المدة إلا بتوافر شرطين :

أولهما : ألا تقرر الإدارة خلالها إرجاء قبول الاستقالة مراعاة لمصلحة العمل .
وثانيهما : ألا تكون الاستقالة معلقة على شرط أو مقيدة بقيد .

فإذا توافرت كل هذه الشروط كانت الإدارة مخيرة بين أمرين :

- أما قبول الاستقالة صراحة بإصدار قرار بذلك ، أو ضمناً بعدم الرد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها .

- وأما إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل . وذلك إما لمدة

(٢١٨) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢٢ مارس سنة ١٩٥٧ -
مجموعة المحكمة - السنة الثانية - ص ٧٢٨ .

غير محددة كما تقضي بعض القوانين ، وفي هذه الحالة يجب ألا تبالغ الإدارة في إطالة هذه المدة، وإما لمدة محددة لا تزيد على أسبوعين بالإضافة إلى الثلاثين يوما المتعلقة بالقبول الضمني، كما في قانون العاملين المصري .

أما رفض قبول الاستقالة رغم توافر شروطها فلا يحق للإدارة إلا في حالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية تبرر ذلك . لأن الاستقالة في الأصل حق للموظف الذي يجب ألا يلزم بالبقاء في وظيفته إذا فقد الرغبة فيها . ويستحق الموظف أجره الى تاريخ صدور قرار بقبول الاستقالة ، أو انقضاء المدة التي تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة .

(ب) الاستقالة الحكمية :

الاستقالة الحكمية - أو الاعتبارية أو الافتراضية أو الضمنية - هي استقالة يفترضها المشرع في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة ، بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها - في حكم القانون - بمثابة تقديم الاستقالة (٢١٩) . وتتحقق الاستقالة الحكمية في عدة حالات هي :

١- حالة الانقطاع عن العمل :

يعتبر الموظف في قانون العاملين المصري مقوما استقالته إذا تغيب عن العمل مدة معينة دون إذن سابق أو عذر مقبول ، رغم إنذاره بعد فوات ثلث المدة . وهذه المدة هي خمسة عشر يوما متتالية أو ثلاثون يوما غير متصلة . وتعتبر الخدمة منتهية من تاريخ الانقطاع في الحالة الأولى ومن اليوم التالي لاكمال المدة في الحالة الثانية (المادة ٩٨).

أما في دولة الامارات العربية المتحدة فقد نصت المادة ٥٥ من قانون الخدمة المدنية على أنه " يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله ولا يعود اليه بعد انتهاء اجازته بثلاثين يوما مستقيلا بحكم القانون من تاريخ الانقطاع أو انتهاء

(٢١٩) وهذه المواقف ليست دليلا أكيدا على رغبة الموظف في الاستقالة، وإنما قد تحدث نتيجة إهمال أو بسبب عذر يصعب إثباته، ومع ذلك يفترض المشرع مراعاة لمصلحة الإدارة ودوام سير مراقبتها بانتظام واضطراد أن الموظف باتخاذها لهذا الموقف يعتبر مقوما استقالته. ويجب عدم الخلط بين الاستقالة الضمنية بهذا المعنى وبين القبول الضمني للاستقالة المستفاد من سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة خلال مدة معينة.

الاجازة . ويجوز للوزير المختص عدم اعتبار الموظف مستقيلا اذا أبدى أسبابا مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل . وتحسب مدة الانقطاع من اجازته الدورية اذا كان رصيده يسمح بذلك والا حسبت انقطاعا عن العمل بدون راتب " .
ويلاحظ على هذا النص ما يلي :

- أن الحكم يتعلق بالانقطاع عن العمل بعد انتهاء الاجازة فقط ولمدة ثلاثين يوما . فهو لا يواجه حالة الانقطاع عن العمل الذي لا يعقب اجازة ، بصرف النظر عن مدته ، وسواء أكانت متصلة أم غير متصلة . ولا نرى حكمة للتفرقة بين نوعي الانقطاع . ولا نعتقد أن الانقطاع بعد الاجازة أكثر خطورة من غيره .

- أن النص في بدايته يعتبر الموظف مستقيلا بحكم القانون ، وليس مقدما استقالته كما في القانون المصري ، مما يوحي بعدم وجود سلطة تقديرية للإدارة بشأن استقالته . غير أن النص يعود بعد ذلك فيجيز للوزير عدم اعتبار الموظف مستقيلا اذا أبدى أسبابا مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل .

٢- الالتحاق بخدمة جهة أجنبية :

يعتبر الموظف مقدما استقالته في القانون المصري " اذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية . وفي هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية (المادة ٩٨/٣) .

أما في دولة الامارات العربية المتحدة فقد نصت المادة ٩٢ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي على أن " تعتبر خدمة الموظف منتهية بقوة القانون إذا التحق بخدمة حكومة أجنبية بغير ترخيص من السلطات المختصة " . فالالتحاق بخدمة حكومة أجنبية لا يعتبر - طبقا لهذا النص - بمثابة تقديم استقالة ، وإنما يؤدي إلى انتهاء الخدمة بقوة القانون . ولم يستخدم المشرع صيغة " يعتبر مستقيلا بحكم القانون " كما في حالة الانقطاع عن العمل ، غير أن جوهر الحكم لا يختلف .

السلطة التقديرية في الاستقالة الحكيمة :

تتمتع الإدارة في القانون المصري بسلطة تقديرية بالنسبة لجميع حالات

الاستقالة الحكمية . ويقضي قانون العاملين المصري في الفقرة الأخيرة من المادة ٩٨ منه بأنه " لا يجوز اعتبار العامل مستقيلا في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل أو التحاقه بالخدمة في جهة أجنبية " . ومعنى ذلك أن على الإدارة أن تستخدم سلطتها التقديرية فيما يتعلق باعتبار الموظف أو عدم اعتباره مستقيلا استقالة حكمية خلال شهر من تاريخ الانقطاع عن العمل أو الالتحاق بالخدمة في جهة أجنبية . فإذا قدرت ألا تعتبره مستقيلا كان عليها اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده خلال هذه الفترة .

ولاشك أن الموظف يستطيع أن يتحايل بالاستناد الى أحكام الاستقالة الحكمية لهجر وظيفته دون التقيد بأحكام الاستقالة الصريحة التي تلزمه بالاستمرار في العمل إلى حين قبول الإدارة لها صراحة أو ضمنا . ويستفيد الموظف من تراخي الإدارة أو إهمالها في اتخاذ الإجراءات التأديبية نحوه خلال شهر من تاريخ التغيب ، مما قد يضر بالمصلحة العامة . غير أن نص القانون واضح وصريح في هذا الشأن وليس للإدارة أن تلوم الا نفسها . والقانون منطقي مع نفسه في الموازنة بين الاستقالة الحكمية والاستقالة الصريحة . فمدة الشهر التي يمكن خلالها اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف لكي لا تقوم الاستقالة الحكمية تقابل مدة الشهر التي للإدارة أن ترفض فيها الاستقالة الصريحة .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن تغيب الموظف بلا عذر هو مجرد قرينة لمصلحة الإدارة . فقالت في حكمها الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩٧٠ : " أن المشرع قد جاء بقرينة يعد معها الموظف مستقيلا . وهذه القرينة مقررة لمصلحة الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف . فإن شاءت أعملت القرينة واعتبرته مستقيلا ، وإن شاءت تغاضت عنها رغم توافر شروط إعمالها ، ولها أن تهمل أثرها فلا تعتبر الموظف مستقيلا وتمضي في مساءلته تأديبيا لانقطاعه بدون إذن ١٥ يوما متتالية " (٢٢٠) لذلك فإن صيغة النص في قانون الموظفين المصري وهي " يعتبر العامل مقدما استقالته " تختلف عن صيغته في قانون الموظفين المصري السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهي " يعتبر الموظف

(٢٢٠) راجع مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - س ١٥ - العدد الثاني - ص ٣٢٩ .

مستقيلا " ، وفي المادة ٥٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة .

واعتبار الموظف في بعض القوانين مستقيلا استقالة مقبولة بحكم القانون دون سلطة للإدارة في القبول أو الرفض فيه خروج على القواعد العامة في الاستقالة .
اذ الأصل أن يترك أمر قبول الاستقالة أو رفضها للإدارة تقديره حسب مقتضيات الظروف ودواعي مصلحة العمل . خاصة اذا كانت الاستقالة اعتبارية لم يطلبها الموظف وانما رتبها المشرع على اتخاذه لموقف معين . وهذا النوع من انتهاء الخدمة يعد أقرب الى الفصل أو العزل منه الى الاستقالة ، اذ أن انتهاء الخدمة في هذه الحالة فيه نوع من الجزاء التأديبي عما وقع من الموظف من مخالفات . واذا كان انتهاء الخدمة في هذه الحالة يوقع من حيث الظاهر بغير اجراءات تأديبية، فانه يتطلب في الحقيقة اجراء تحقيق مع الموظف وسماع أقواله لمعرفة سبب تصرفه الخاطيء وما اذا كان لديه اذن صحيح أو عذر مقبول . ونرى أنه من الأفضل اعطاء الادارة سلطة قبول الاستقالة أو رفضها في جميع الأحوال ، وذلك اعتبارا لمصلحة العمل التي تقدرها الادارة ، واتفقا مع طبيعة الاستقالة .

٤ - الفصل التأديبي :

تنتهي خدمة الموظف بصدور قرار أو حكم تأديبي يفصله من الخدمة أو باحالة الى المعاش . وتنتهي الخدمة من تاريخ صدور القرار أو الحكم وصيرورته نهائيا، ما لم يكن الموظف موقوفا عن العمل فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه (٢٢١) .

ويستحق الموظف مرتبه الى يوم صدور الحكم أو القرار اذا كان حضوريا . أما اذا صدر في غيبته فانه يستحق تعويضا يعادل أجره الى يوم ابلاغه به طبقا لنص القانون المصري . والحقيقة أن تكييف المقابل الذي يحصل عليه الموظف

(٢٢١) راجع المادة رقم ١٠٠ من قانون العاملين المصري. وتنص المادة ٩٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات على أنه " إذا صدر قرار أو حكم بفصل الموظف من وظيفته وكان موقوفا عن عمله انتهت خدمته من تاريخ وقفه . وإذا لم يكن الموظف موقوفا عن العمل استحق مرتبه إلى يوم صدور القرار أو الحكم. ولا يسترد من الموظف الذي أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من المرتب إذا حكم عليه بالفصل أو بالإحالة إلى التقاعد " .

عن عمله في الفترة ما بين صدور قرار أو حكم الفصل وتاريخ ابلاغه به بأنه تعويض - وليس مرتباً كما تعتبره بعض القوانين - هو التكيف الصحيح ، لأن خدمة الموظف تنتهي من تاريخ صدور قرار أو حكم الفصل . والموظف لا يستحق مرتباً بعد انتهاء خدمته .

وتقرر المادة رقم ١٠٠ من قانون العاملين المصري في فقرتها الأخيرة والمادة ٩٥ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات في فقرتها الأخيرة أيضاً أنه لا يجوز أن يسترد من العامل الذي أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره - خلال مدة الوقف - إذا حكم عليه بالإحالة إلى المعاش أو الفصل .

والإحالة إلى المعاش قبل ميعاده في القانون المصري لا تختلف عن الفصل من الخدمة من حيث الآثار . وكل ما في الأمر هو أن تعبير الإحالة إلى المعاش أخف وطأة على الموظف ، وفيه مراعاة أدبية له لطول المدة التي قضاهما في الخدمة والتي تسمح بتسوية معاشه وإحالاته إلى التقاعد .

٥ - الفصل لعدم الثقة :

وغالباً يطلق عليه " الفصل غير التأديبي " رغم أن هذه العبارة واسعة المعنى تشمل لغوياً كل أنواع الفصل التي تتم دون محاكمة تأديبية أي كانت أسبابها . وقد يسمى أيضاً بالفصل التحكيمي أو الإداري أو السياسي .

وتعترف قوانين أغلب الدول لرئيس الدولة أو للحكومة بحق فصل الموظف لعدم الثقة أو بغير الطريق التأديبي إذا قدرت أن الصالح العام يقتضي ذلك . وذلك دون حاجة إلى محاكمة تأديبية قد لا تسفر عن الفصل من الخدمة كجزاء تأديبي ، بل ودون استلزام أن يكون الموظف قد ارتكب خطأ محدداً يستحق عنه العقاب . وهنا تبدو خطورة هذا النوع من إنهاء الخدمة ، إذ يفاجأ به الموظف بلا ذنب يجازى عليه ، ودون تحقيق أو محاكمة . لذلك فإن قوانين بعض الدول كفرنسا تقصر إمكان الفصل بغير الطريق التأديبي على الموظفين الذين يعينون بمرسوم وهم كبار الموظفين أو القادة الإداريون ، نظراً لأن وظائفهم تستلزم تمتعهم الدائم بثقة الحكومة . وتحدد قوانين بعض البلاد الأخرى الحالات التي يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبي ، رغم عدم قصره على كبار الموظفين . ومن ذلك ما قضت به في مصر المادة الأولى من

القانون رغم ١٠ لسنة ١٩٧٢ من أنه لا يجوز فصل العامل ... بغير الطريق التأديبي الا في الأحوال الآتية :

- (أ) اذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة .
 - (ب) اذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها .
 - (جـ) اذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية ، وكان من شاغلي وظائف الادارة العليا .
 - (د) اذا فقد الثقة والاعتبار، وكان من شاغلي وظائف " الادارة العليا " .
- وأضافت المادة الثانية من هذا القانون أنه لا يجوز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبي اذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية .

ونلاحظ أن كل هذه الحالات باستثناء الحالة الثالثة المتعلقة بشاغلي وظائف الادارة العليا تشكل جرائم تأديبية يمكن أن يحاكم عنها الموظف المتهم فيها . ونحن نفضل تضيق نطاق الفصل بغير الطريق التأديبي وقصره على حالة كبار الموظفين أو القادة الاداريين وحدهم ، نظرا للثقة الواجب توافرها فيهم ، ورغبة في عدم التشهير بهم في المحاكم التأديبية . أما غيرهم من الموظفين فمن الأجدر محاكمتهم تأديبيا اذا فقدوا الثقة والاعتبار، أو شكلوا خطرا على سلامة الدولة وأمنها ، أو أخلوا بواجبات وظائفهم بأية صورة كانت . وذلك نظرا لما تمثله المحاكمة التأديبية من ضمانات للموظفين .

وتجيز قوانين دول أخرى كالكويت الفصل بغير الطريق التأديبي بالنسبة لكل الموظفين ، وبلا حصر لحالاته، أي لأي سبب تقدره الادارة، ودون أن تلزم بذكر هذا السبب في قرار الفصل . ونظرا لخطورة اجراء الفصل بغير الطريق التأديبي فان المشرع يحيطه ببعض الضمانات لصالح الموظف، وأهم هذه الضمانات هي:

- ١- جعل الفصل غير التأديبي من اختصاص أعلى سلطة في الدولة بقصره على رئيس الدولة أو مجلس الوزراء . فليس لأي ادارة أو لأي مسئول فيها اصدار قرار بفصل أحد الموظفين بغير الطريق التأديبي . وقد ورد النص على هذا النوع من الفصل في قانون العاملين المصري بعبارة " الفصل

بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون الخاص بذلك " .

٢- حفظ حق الموظف المفصول بغير الطريق التأديبي في المعاش أو المكافأة.

٣- جواز التظلم من قرار الفصل بغير الطريق التأديبي للجهة التي أصدرته .
والتظلم حق للموظف دون حاجة الى نص .

٤- جواز الطعن في قرار الفصل بغير الطريق التأديبي ، وذلك بالتعويض فقط في البلاد التي لا تأخذ بقضاء الالغاء ، وبالتعويض والالغاء في بلاد القضاء الاداري كفرنسا ومصر . وفي مصر كان القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ يقضي بأن " تعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي " . ومعنى ذلك أن القضاء - بنوعيه الاداري والعادي - كان ممنوعا من النظر في هذه القرارات (٢٢٢) .
وعندما صدر دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ نص في المادة ٦٨ منه على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ... ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من رقابة القضاء " .
واستنادا الى هذا النص ونصوص أخرى قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر في ٦ نوفمبر عام ١٩٧١ بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ ، مؤكدة أن قرارات الاحالة الى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي بطبيعتها من القرارات الادارية التي تتخذها الحكومة في اشرافها على المرافق العامة ، وأن في تحريم الطعن فيها مخالفة لنص المادة ٦٨ من الدستور.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ فألغى في مادته الرابعة هذا القرار بقانون فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس

(٢٢٢) إذا تنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة " وتقضي المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٢ بأنه " ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة " .

الجمهورية باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم
بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة . وليس بقانون الخدمة المدنية
بدولة الامارات العربية المتحدة نص يتعلق بالفصل بغير الطريق التأديبي.

٦- الفصل لنقص الكفاءة :

تنتهي خدمة الموظف بالفصل لنقص الكفاءة الوظيفية في حالتين ينص عليهما
عادة في مواد قانون الموظفين ، وان لم يرد ذكرهما في المادة المتعلقة ببيان
أسباب انتهاء الخدمة . وهاتان الحالتان هما :

- حالة الفصل خلال فترة التجربة . وهو أمر جوازي للإدارة (٢٢٣) .
- حالة الفصل لحصول الموظف على عدة تقارير متتالية بتقدير
ضعيف (٢٢٤).

٧- فقد الجنسية :

الجنسية هي رابطة الانتماء الى دولة معينة . ويؤدي فقد الجنسية الى انتهاء
خدمة الموظف بقوة القانون ، من تاريخ صدور قرار سحب الجنسية أو
اسقاطها . ويكون ذلك بطبيعة الحال بالنسبة للموظفين المواطنين . أما بالنسبة
للموظفين الأجانب - الذين يشغلون الوظائف المؤقتة أو الوظائف الدائمة بصفة
مؤقتة - فلا يؤدي فقد الجنسية إلى انتهاء خدمة الموظف بقوة القانون (٢٢٥).

وتلحق بعض القوانين كقانون العاملين المصري بحالة " فقد الجنسية " حالة
انتهاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى " . ومعنى ذلك أن
خدمة الموظف الأجنبي تنتهي إذا منعت دولته توظيف رعايا الدولة التي يعمل
بها ، أو إذا فقد هو جنسية الدولة التي تعامل رعايا الدولة التي توظفه بالمثل .

(٢٢٣) راجع المادة ٢٢ من قانون العاملين المصري والمادة ١٤ من قانون الخدمة المدنية
بدولة الإمارات.

(٢٢٤) راجع المادة ٣٥ من قانون العاملين المصري والمادة ٢٧ من قانون الخدمة المدنية
بدولة الإمارات.

(٢٢٥) راجع المادة ٥/٩٤ من قانون العاملين المصري والمادة ٩٢ من قانون الخدمة
المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

٨- الحكم على الموظف جنائيا :

يؤدي الحكم على الموظف جنائيا بحكم نهائي على نحو معين في القانون المصري إلى انتهاء خدمته ، وذلك حسب نوعية الجريمة والعقوبة على ما نبينه فيما يلي :

- في حالة الحكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة سواء أكانت جنائية أم جنحة .
- إذا حكم على الموظف بعقوبة جنائية سواء أكانت الجنائية المرتكبة مخلة بالشرف أو الأمانة ، أم لم تكن كذلك .

وتكاد تتفق قوانين الموظفين على استلزام قدر معين من الجسامة في كل من الجريمة والعقوبة حتى يؤدي الحكم الجنائي المتعلق بها الى العزل الوظيفي . فبالنسبة للجريمة يجب أن تكون اما جنائية، وهي أخطر أنواع الجرائم ، واما جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة - سواء أكانت جنائية أم جنحة - لأن مثل هذه النوعية من الجرائم مشينة تفصح عن شخصية غير جديرة بتولي الوظائف العامة. وبالنسبة للعقوبة أيضا يجب أن تكون على قدر من الجسامة . ويلاحظ أن جسامة العقوبة تبين أيضا مدى جسامة الجرم المرتكب في ضوء مختلف الظروف والملابسات المحيطة .

أما عن أثر وقف تنفيذ العقوبة الجنائية في جعلها سببا لانتهاء خدمة الموظف فيختلف من قانون الى آخر . ففي بعض القوانين يرتب الحكم الجنائي أثره حتى وإن صدر مع وقف التنفيذ ، الا اذا قضى الحكم صراحة بالاضافة الى وقف التنفيذ بوقف كافة الآثار المترتبة عليه . وفي قوانين أخرى يكون انتهاء الخدمة جوازيا للإدارة في حالة وقف تنفيذ العقوبة . وأما في مصر فيقضي قانون العاملين بأن وقف التنفيذ يمنع من انتهاء الخدمة .

وتتجاوز بعض القوانين عن السابقة الأولى للموظف أملا في اصلاح شأنه وفتح باب التوبة أمامه ، الا اذا قدرت الإدارة في ضوء الظروف غير ذلك . من ذلك ما قضى به قانون العاملين المصري في المادة ٧/٩٤ منه التي تنص على أنه " ... ومع ذلك اذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدي الى انتهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل " .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة نص القانون على انتهاء خدمة الموظف "بالحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة . ويكون الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة " . ويلاحظ على هذا النص ما يلي :

١- أن الحكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية في جناية غير مخلة بالشرف والأمانة - كالقتل أخذا بالثأر مثلا - ليس سببا لانهاء الخدمة رغم جسامة الجريمة وعقوبتها.

٢- أن القانون يتجاوز عن السوابق التي لا تتعلق بجرائم مخلة بالشرف والأمانة - أيا كان عددها وخطورها . وهو حكم غريب لا نعتقد أن المشرع قد قصده .

٣- أن شمول الحكم بوقف التنفيذ يجعل الفصل من الخدمة جوازيا للوزير المختص.

٩- الغاء الوظيفة :

تنتهي خدمة الموظف بالغاء الوظيفة التي يشغلها . ويقصر القانون المصري وقانون الامارات هذا السبب من أسباب نهاية الخدمة على الوظيفة المؤقتة وحدها (٢٢٦)، وهي تنتهي بطبيعتها بانتهاء مدتها أو بانجاز الهدف الذي أقيمت من أجله . أما الغاء الوظيفة الدائمة فلا يؤدي الى انهاء الخدمة . وذلك لأن انهاء خدمة الموظف الذي يشغل وظيفة مؤقتة نتيجة الغاء هذه الوظيفة يعتبر أمرا متوقعا من جانب الموظف الذي يرتب أموره عادة على هذا الأساس . أما الغاء الوظيفة الدائمة فانه يمثل مفاجأة غير متوقعة بالنسبة للموظف الذي يضار في الغالب من جراء هذا الالغاء دون ذنب أو سبب من ناحيته . ولا تعترف بعض القوانين بالغاء الوظيفة كسبب من أسباب انهاء الخدمة .

١٠- انتهاء العقود أو مدد الاعارة :

تنتهي خدمة الموظف بانتهاء مدة العقد الذي يربطه بالادارة، وكذلك بانتهاء مدة الاعارة بالنسبة للموظفين المعارين من بلاد أجنبية . ويعتبر هذا السبب من أهم أسباب انتهاء خدمة الموظفين في دولة الامارات العربية المتحدة وأغلب دول الخليج نظرا لكثرة عدد الموظفين الوافدين العاملين بها .

(٢٢٦) راجع المادة ٨٩/٧ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

١١ - الوفاة :

وأخيرا قد تنتهي خدمة الموظف قبل بلوغ سن التقاعد بالموت . والموت حق وقدر مكتوب على كل إنسان ، والعمر محدد بميقات معلوم عند الله تعالى . وقد رأى قانون العاملين المصري - تكريما للموظف الذي يتوفى بالخدمة ومساعدة لأسرته - أن تتكفل الدولة بنصيب من نفقات جنازته . فنص في المادة ١٠١ منه على أنه " إذا توفى العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة ، بحد أدنى مائة جنيه للأرامل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقات. ونصت المادة ١١٦ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة على أنه " في حالة وفاة أحد الموظفين أو المستخدمين وهو بالخدمة تستمر الجهة التي كان يتبعها في صرف مرتبه الشهري الذي كان يصرف له بافتراض عدم وفاته، وذلك عن الثلاثة أشهر التالية لشهر الوفاة في المواعيد المقررة لصرف المرتبات، ويتم هذا الصرف إلى شخص واحد يعينه الموظف أو المستخدم ، فإن لم يعين أحدا صرف إلى من كان يعولهم عند وفاته ... " .

الفصل العاشر

الإسلام ونظام الموظفين

أتى الإسلام الحنيف بأحكام عامة غير قليلة تتصل بعمال الدولة ، وهم الموظفون العموميون . ونوضح فيما يلي بإيجاز أهم هذه الأحكام فيما يتعلق بالموضوعات الآتية :

- شروط التعيين .
- إختيار الأفضل .
- مقابل العمل .
- حوافز العمل .
- تدريب العاملين .

المبحث الأول

شروط التعيين

قال الله تبارك وتعالى " إن خير من استأجرت القوي الأمين " (٢٢٧) . ومعنى الآية الكريمة أنه يشترط في العامل القوة والأمانة ، كصفتين أساسيتين يجب توافرهما في العامل الصالح .

وقد أدرك ملك مصر القديمة منذ قرون طويلة توافر هذين الشرطين في نبي الله يوسف عليه السلام فسلمه ولاية البلاد ، " وقال الملك إئتوني به أستخلصه لنفسي ، فلما كلمه قال إنك اليوم لدينا مكين أمين " (٢٢٨) . وتتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل من الصفتين :

١ - القوة :

يقصد بالقوة كصفة يجب أن يتصف بها العامل المقدرة على القيام بالعمل المراد أدائه ، سواء أكان العمل يتطلب قوة جسمانية ، أم كان ذهنيا يستلزم مقدرات فكرية أو علمية معينة ، أم كان مختلطا يقتضي قوة مشتركة جسمانية

(٢٢٧) الآية ٢٦ من سورة القصص.

(٢٢٨) الآية ٥٤ من سورة يوسف.

وذهنية، وهو الغالب في أكثر الأعمال ، كل في حدود معينة .

ومعنى ذلك أن لفظ القوة هنا يؤخذ بمعناه الواسع ، وهو يفيد التمكن من الإتيان بالعمل المطلوب بكفاءة. فيجب أن يكون العامل مؤهلا للعمل الذي سيعهد به إليه ماديا ومعنويا ، سواء من ناحية الصحة الجسمية أم المهارات اليدوية ، أم الإمكانيات العلمية ، أم المواهب النفسية .

الأمانة :

لعل أهم صفة يمكن أن يتحلى بها العامل أو الإنسان بصفة عامة في أي موقع كان هي الأمانة . والأمانة هي مراعاة الحق في التعامل ، سواء مع الله ، أم مع الناس ، أو مع النفس . وقد أمر الله سبحانه وتعالى المؤمنين بالتحلي بها فقال " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها .. " (٢٢٩) . وقال في وصف المؤمنين المفلحين " والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون " (٢٣٠) . وفي بيانه لدى أهمية وخطورة الأمانة قال الله تبارك وتعالى " إنا عرضنا الأمانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها ، وحملها الإنسان إنه كان ظلوما جهولا " (٢٣١) .

والأمانة هي جماع الخلق الطيب ، وأهميتها في الدين بالغة حيث يقول صاحب الخلق العظيم صلى الله عليه وسلم " لا إيمان لمن لا أمانة له ، ولا دين لمن لا عهد له " (٢٣٢) .

وتقضي الأمانة من كل عامل أيا كانت درجته أن يتقن القيام بعمله بصدق وإخلاص ، وأن يحسن التعامل مع من يحتك بهم بحكم عمله ، وأن يحافظ على ما تحت يده من أموال وأدوات . قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول " (٢٣٣) . وقال الله تبارك وتعالى " ومن يغفل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون " (٢٣٤) .

(٢٢٩) الآية ٥٨ من سورة النساء.

(٢٣٠) الآية الثامنة من سورة المؤمنين.

(٢٣١) الآية ٧٢ من سورة الأحزاب.

(٢٣٢) أحمد.

(٢٣٣) أبو داود.

(٢٣٤) الآية ١٦١ من سورة آل عمران.

والأمانة تتضمن الصدق ، وتدفع إليه . ويأمر الله سبحانه وتعالى عباده المؤمنين بالصدق في القول والعمل فيقول " يا أيها الذين آمنوا إتقوا الله وكونوا مع الصادقين " (٢٣٥). ويقول " إنما يفترى الكذب الذين لا يؤمنون بآيات الله، وأولئك هم الكاذبون " (٢٣٦) ويمقت الله تبارك وتعالى المنافقين الذين يقولون مالا يفعلون فيقول " يا أيها الذين آمنوا لم تقولون مالا تفعلون . كبر مقتا عند الله أن تقولوا ما لا تفعلون " (٢٣٧) ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " أربع من كن فيه كان منافقا خالصا . ومن كانت فيه خصلة منهن كانت فيه خصلة من النفاق . حتى يدعها : إذا أؤتمن خان ، وإذا حدث كذب ، وإذا عاهد غدر ، وإذا خاصم فجر " (٢٣٨) . وقال عليه الصلاة والسلام " عليكم بالصدق فإن الصدق يهدي إلى البر، والبر يهدي إلى الجنة ، وما يزال الرجل يصدق ويتحرى الصدق حتى يكتب عند الله صديقاً ، وإياكم والكذب ، فإن الكذب يهدي إلى الفجور ، وإن الفجور يهدي إلى النار . وما يزال العبد يكذب ويتحرى الكذب حتى يكتب عند الله كذابا " (٢٣٩) . وقال " تحروا الصدق وإن رأيتم أن الهلكة فيه ، فإن فيه النجاة " (٢٤٠) . ونفى الرسول صلوات الله وسلامه عليه عن الكذاب صفة المؤمن عندما سئل " أياكون المؤمن جباناً ؟ قال . نعم . قيل له أياكون المؤمن بخيلاً ؟ قال نعم . قيل له أياكون المؤمن كذاباً ؟ قال لا " (٢٤١) .

المفاضلة بين الصفتين :

إن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل ، وقد تتوافر إحدى الصفتين فقط أو أكثر من الأخرى في المرشحين للولاية . وهنا يجب تفضيل من يتصف أكثر من غيره بالصفة التي تتطلبها نوعية الولاية أو الوظيفة المراد شغلها . فيفضل

(٢٣٥) الآية ١١٩ من سورة التوبة.

(٢٣٦) الآية ١٠٥ من سورة النحل.

(٢٣٧) الاتيان الثانية والثالثة من سورة الصف.

(٢٣٨) رواه البخاري ومسلم والنسائي والترمذي وأبو داود.

(٢٣٩) الباري.

(٢٤٠) الترمذي.

(٢٤١) مالك.

الأكثر قوة في وظائف الحرب والقتال ، ويفضل الأكثر أمانة وظائف حفظ الأموال والأسرار (٢٤٢) .

وقد سئل الإمام أحمد عن رأيه في المفاضلة بين من تتوافر فيه صفة القوة فقط أو الأمانة فقط ، أو بعبارة أخرى بين القوى الفاجر والأمين الضعيف بالنسبة لإمارة الحرب ففضل الغزو مع القوى الفاجر ، وقال أما القوى الفاجر فقوته للمسلمين وفجوره على نفسه . وأما الصالح الأمين فصلاحه لنفسه ، وضعفه للمسلمين . وقد قال النبي صلى الله عليه وسلم " إن الله يؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر " وكان الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم يستعمل خالد بن الوليد على الحرب مع أنه كان ينكر بعض أعماله ويقول " اللهم إني أبرأ إليك مما فعل خالد " .

وقد رفض استعمال أبي ذر الفغاري رغم أمانته لأنه ضعيف (٢٤٣) . وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يستعمل الرجل في إمارة الحرب لمصلحة راجحة مع وجود من هو أفضل منه في العلم والإيمان ، كما حدث عندما أمر عمرو بن العاص في غزوة ذات السلاسل استعطافا لأقاربه الذين بعثه إليهم ، وعندما أمر أسامة بن زيد لأجل ثأر أبيه (٢٤٤) . وينتقد بعض الفقهاء المحدثين هذا الرأي ويفضل الأمين الضعيف على القوى الفاجر وذلك لأن فجور القوى الفاجر لن يكون على نفسه فقط وإنما سيكون وبالا على المسلمين أيضا . وكذلك الأمين الضعيف فإن صلاحه ليس لنفسه فحسب ، وإنما للمسلمين أيضا ، لأن أمانته تدفعه إلى علاج ما يحسه من ضعف (٢٤٥) . ونرى أن المفاضلة التي قال بها الإمام أحمد كانت بشأن إمارة الحرب على وجه الخصوص ، وهو محق فيها لاستناده إلى القاعدة سالفه البيان ، رغم تحفظنا على القول بأن فجور الإنسان على نفسه فقط، وصلاحه لنفسه فحسب . إذ لا شك أن لفجور أو تقوي ولي الأمر أثرا على المسلمين . ونؤكد أنه بالنسبة للولايات أو الوظائف غير المتصلة بالحرب أيضا يرجع إلى قاعدة طبيعة الولاية أو الوظيفة ومدى حاجتها إلى كل من الصفتين ، القوة والأمانة ، وذلك في حالة عدم اجتماع الصفتين معا في المرشح للولاية .

(٢٤٢) قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " ما أظلت الخضراء ، ولا أقلت الغبراء ، أصدق لهجة من أبي ذر " .

(٢٤٤) راجع. ابن تيمية : السياسة الشرعية - دار الشعب - ص ٢٨ وما بعدها.

(٢٤٥) دكتور مصطفى أبو زيد فهمي : فن الإدارة العامة - ص ٥٨ وما بعدها.

المبحث الثاني إختيار الأفضل

يدعو الاسلام إلى حسن اختيار الولاة وعمال الدولة ، باعتبار الولاية أمانة يجب ألا توكل لغير أهلها . فعندما طلب صحابي جليل من رسول الله صلى الله عليه وسلم أن يوليه في إحدى الوظائف ، رفض طلبه لأنه لم يره أهلاً لذلك . فعن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه قال " قلت يا رسول الله ألا تستعملني ؟ قال فضرب بيده على منكبي ، ثم قال : يا أبا ذر ، إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها " (٢٤٦) .

وحدث الرسول الأمين صلى الله عليه وسلم الحكام على اختيار أفضل المرشحين للولاية ، فقال " من استعمل رجلاً على عصابة (جماعة) وفيهم من هو أرضى لله منه ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " (٢٤٧) .

وقال " من ولى من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباة فعليه لعنة الله ، لا يقبل الله منه صرفاً ولا نصراً حتى يدخله جهنم " (٢٤٨) . وحذر صلوات الله وسلامه عليه من إسناد الأمر لغير أهله واعتبره من علامات اقتراب يوم القيامة ، فقال لرجل سألته متى تقوم الساعة "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة. فقال وكيف أضاعتها ؟ قال إذا وسد الأمر لغير أهله فانتظر الساعة " (٢٤٩) .

وقد حرص الرسول صلى الله عليه وسلم على التأكد من صلاحية المرشح للوظيفة التي يريد شغلها ولو عن طريق الاختبار ، وهو من أحدث الطرق الفعالة المتبعة الآن . فعندما رشح الصحابي معاذ بن جبل لتولي وظيفة القضاء سأل صلوات الله وسلامه عليه بما تقضي إذا عرض لك قضاء ؟ قال بكتاب الله فسأله فإن لم تجد ؟ قال فبسنة رسول الله . قال فإن لم تجد قال أجتهد رأيي

(٢٤٦) رواه مسلم.

(٢٤٧) رواه الحاكم.

(٢٤٨) رواه الحاكم.

(٢٤٩) رواه البخاري.

ولا آلو . فقال : الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله " (٢٥٠) . لكن الرسول عليه الصلاة والسلام لم يختبر على بن أبي طالب كرم الله وجهه عندما قلده قضاء اليمن ، وذلك لعلمه بكفاءته (٢٥١) .

المبحث الثالث مقابل العمل

كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يجعل لكل عامل من عمال الدولة أجرا يكفيه من بيت مال المسلمين . وكان يبحث الحالة الاجتماعية لكل عامل فيزيد من أجر من يعول ليتمكن من الإنفاق على عياله . بل وحرص الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه على أن يوفر لعماله كافة لوازم معيشتهم وراحتهم . وأكثر من ذلك كان يحث الناس على رعاية أبدانهم ، بل وقلوبهم ، فيقول " إن لبدنك عليك حقا ... " . ويقول " روحوا القلوب ساعة بعد ساعة ، فإن القلوب إذا كلت عميت " (٢٥٢) وهذه هي كافة الأمور التي تسعى الإدارة الحديثة إلى توفيرها للعاملين ابتغاء زيادة إنتاجيتهم وتحسين ظروف معيشتهم (٢٥٣) .

غير أن الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه حذر العاملين بعد ذلك تحذيرا شديدا من المساس بأموال الدولة ، وبين لهم عاقبة الاعتداء عليها ، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول (خيانة) " (٢٥٤) . وقال صلوات الله وسلامه عليه لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى اليمن لا تصيب شيئا بغير أذني ، فإنه غلول ، ومن يغفل يأت بما غل يوم القيامة .. " (٢٥٥) . وقال من استعملناه منكم على

(٢٥٠) رواه أبو داود.

(٢٥١) راجع الأحكام السلطانية لأبي يعلى - طبعة بيروت ص ٦٢.

(٢٥٢) رواه الديلمي والقضاعي وأبو نعيم.

(٢٥٣) راجع دكتور حمدي أمين عبد الهادي : الفكر الإداري الإسلامي والمقارن - الكتاب

الأول - ١٩٧٣ - ص ١٩٥ .

(٢٥٤) رواه أبو داود الحاكم.

(٢٥٥) رواه الترمذي.

عمل فليجىء بقليلة وكثيرة ، فما أوتي منه أخذ ، وما نهى عنه انتهى " (٢٥٦).
والغلول جزاؤه النار . فقد روي أن نفرا من الصحابة قالوا فلان شهيد ، فقال
رسول الله صلى الله عليه وسلم : " كلا ، إنني رأيته في النار في بردة
غلها... " (٢٥٧) .

ويحرم الإسلام على العاملين أيضا الحصول على مقابل لعملهم من أصحاب
المصالح الذين يتصلون بهم بحكم عملهم . فالرشوة التي تكاد تفتك بالإدارة في
أغلب الدول المتخلفة محرمة في شريعة الله تحريما مؤكدا . فالله سبحانه وتعالى
يقول " ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل ، وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا
من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون " (٢٥٨) . ويقول رسول الله صلى الله
عليه وسلم " الراشي والمرتشى في النار " (٢٥٩) . وفي رواية أخرى والرائش
وهو الذي يسعى بينهما . وحرمها الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه
ولو جاءت في صورة هدية فقال " هدايا الأمراء غلول " (٢٦٠) أي خيانة . وذلك
لأن ولي الأمر أو الموظف إذا أخذ الرشوة فإنه سيخل بواجبات ولايته ، ويظلم ،
ولا يخلص في عمله ، ولا يقيم المساواة والعدل بين الناس .

المبحث الرابع حوافز العمل

الله تعالى خالق الإنسان ، وهو العليم بخصائصه وطباعه . ولما كان الإنسان
بطبيعته لا يعمل - في العادة - ويخلص في العمل ، إلا طمعا في ثواب أو خوفا
من عقاب ، فقد عامله الله جل شأنه بما يتفق وطبيعته ويصلح من شأنه .
وذلك بأن وضع لكل عمل جزاءه ، وجعل الجزاء من جنس العمل ، فالثواب
يجازي العمل الصالح ، والعقاب يوقع على العمل السيئ ، أيا كان حجم العمل أو

(٢٥٧) دواه مسلم والترمذي.

(٢٥٨) ١٨٨ من سورة البقرة.

(٢٥٩) رواه الطبراني والبيهقي.

(٢٦٠) وقد حرم الإسلام قبول الهدايا من جانب من يشفع لأحد لدى ولي الأمر فقال
رسول الله صلى الله عليه وسلم " من شفع شفاعا لأحد ، فأهدى له هدية فقبلها ، فقد
أتى بابا عظيما من أبواب الكبائر " رواه أبو داود.

وزنه . " فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره ، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره " (٢٦١) . " ولكل درجات مما عملوا ، وليوفيهم أعمالهم وهم لا يظلمون " (٢٦٢) ، " ليجزي الله كل نفس ما كسبت ، إن الله سريع الحساب " (٢٦٣) . وقد أكد الله سبحانه وتعالى وجوب التفرقة في المعاملة والجزاء بين المصلح والمفسد ، ليس في الدنيا فحسب ، وإنما في الآخرة أيضا ، فقال جل شأنه " أم حسب الذين اجترحوا السيئات أن نجعلهم كالذين آمنوا وعملوا الصالحات ، سواء محياهم ومماتهم ، ساء ما يحكمون " (٢٦٤) . ولا شك أن كفاية الجزاء وعدالته تعد من أهم عوامل نجاح العمل الوظيفي وإرتقاء الإدارة بصفة عامة .

المبحث الخامس تدريب العاملين

يحث الإسلام على الاستزادة من العلم بصرف النظر عن العمر . وقد قال الله تعالى لرسوله الكريم صلى الله عليه وسلم " وقل رب زدني علما " (٢٦٥) . وكان قد جاوز الأربعين من عمره . وأمر الرسول الناس ألا يتوقفوا عن طلب العلم ما داموا أحياء فقال " إطلبوا العلم من المهد إلى اللحد " .

ومعنى ذلك أن العامل حتى ولو كان حسن التأهيل والمعرفة بعمله عند التحاقه به ، فإنه يجب ألا يكتفي بذلك ويغلق نوافذ فكره وأبواب علمه عن الاطلاع على ما يستجد وينفع في مجال عمله إلى أن يتقاعد . وذلك لأن العلم يتقدم والمعرفة تزداد مع الزمن . ومواكبة العصر والسعى إلى الإصلاح تتطلب المتابعة ومحاولة الارتقاء ، تحقيقا لمشيئة المولى جلت قدرته في استخلاف الإنسان في الأرض لتعميرها، ومتابعة الإصلاح والخير فيها .

(٢٦١) الإتيان ٧ و ٨ من سورة الزلزلة.

(٢٦٢) الآية ١٩ من سورة الأحقاف.

(٢٦٣) الآية ٥١ من سورة إبراهيم.

(٢٦٤) الآية ٢١ من سورة الجاثية.

(٢٦٥) الآية ١١٤ من سورة طه.

المحتويات

الصفحة

مقدمة : ٥

الباب الأول

تنظيم السلطة الإدارية ٧

الفصل الأول : الأشخاص المعنوية العامة ٩

الفصل الثاني : أشكال توزيع الوظيفة الإدارية : ١٧

- المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ١٨

- التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري ٢٥

- تفويض السلطة الإدارية ٢٧

- الإدارة اللامركزية المحلية ٣٣

- الإدارة اللامركزية المرفقية ٣٨

الفصل الثالث : التنظيم الإداري في دولة الإمارات : ٤٥

- تكوين واختصاصات مجلس الوزراء الاتحادي ٤٥

- المرافق الاتحادية ومرافق الإمارات ٤٩

الباب الثاني

الوظيفة العامة ٥٥

الفصل الأول : ملامح نظام الموظفين : ٥٧

- تعدد مفهوم الوظيفة العامة ٥٧

- أهمية دراسة نظام الموظفين ٥٨

- أداة صدور نظام الموظفين ٥٩

- مدى وحدة نظام الموظفين ٦٠

- الهيكل التنظيمي للوظائف العامة ٦٠

٦٢.....	- هيئات شئون الموظفين
٦٩.....	- عوامل نجاح نظام الموظفين
٧٥.....	الفصل الثاني : تعريف الموظف العام:
٧٦.....	- صحة إجراءات التولية
٧٩.....	- التبعية لمرقق عام
٨٠.....	- تعريف الموظف في مصر
٨٢.....	- تعريف الموظف في الإمارات
٨٣.....	الفصل الثالث : طبيعة العلاقة الوظيفية:
٨٣.....	- النظرية التعاقدية
٨٤.....	- النظرية التنظيمية
٨٩.....	الفصل الرابع : تولية الموظف العام:
٨٩.....	- شروط تولي الوظائف العامة
٩٠.....	- جنسية الدولة
٩١.....	- السن أو العمر
٩٢.....	- الصلاحية الأخلاقية
٩٣.....	- الكفاءة العلمية
٩٤.....	- اللياقة الصحية
٩٥.....	- طرق اختيار الموظفين:
٩٥.....	- الانتخاب
٩٦.....	- التعيين
١٠٣.....	- التكليف
١٠٥.....	الفصل الخامس : مكان وزمان العمل الوظيفي
١٠٥.....	- مكان العمل الوظيفي:
١٠٥.....	- النقل
١٠٧.....	- الندب
١١٠.....	- الإعارة
١١٥.....	- زمان العمل الوظيفي :
١١٥.....	- إجازات الموظفين

١٣٧.....	- الوقف عن العمل
١٤٣.....	الفصل السادس : حقوق الموظف العام:
١٤٣.....	- تقييم كفاءة الموظف
١٥٢.....	- المرتب
١٥٧.....	- العلاوة
١٥٩.....	- الترقية
١٦٩.....	الفصل السابع : واجبات الموظف العام:
١٧٠.....	- أداء العمل الوظيفي
١٧٢.....	- طاعة القانون والرؤساء
١٧٤.....	- حسن الخلق المهني
١٧٦.....	- حسن السلوك العام
١٧٩.....	الفصل الثامن : تأديب الموظف العام:
١٨٠.....	- الجريمة التأديبية
١٨٧.....	- العقوبة التأديبية
١٩٦.....	- السلطات التأديبية
١٩٨.....	- الضمانات التأديبية
٢٠٥.....	الفصل التاسع : انتهاء خدمة الموظف:
٢٠٦.....	- بلوغ سن التقاعد
٢٠٧.....	- عدم اللياقة الصحية
٢٠٨.....	- الاستقالة
٢١٥.....	- الفصل التأديبي
٢١٦.....	- الفصل لعدم الثقة
٢١٩.....	- الفصل لنقص الكفاءة
٢١٩.....	- فقد الجنسية
٢٢٠.....	- الحكم على الموظف جنائياً
٢٢١.....	- إلغاء الوظيفة
٢٢١.....	- انتهاء العقود أو مدد الإعارة

- ٢٢٢..... - الوفاة
- ٢٢٣..... الفصل العاشر : الإسلام ونظام الموظفين:
- ٢٢٣..... - شروط التعيين
- ٢٢٧..... - اختيار الأفضل
- ٢٢٨..... - مقابل العمل
- ٢٢٩..... - حوافز العمل
- ٢٣٠..... - تدريب العاملين

مطابع البيان التجارية هاتف ٤٤٤٤٠٠ ص.ب ٢٧١٠ دبي